GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 1—2
(PODWÓJNY)

STYCZEŃ — LUTY

WARSZAWA
1 9 4 7
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemplarzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej) pokój Nr 127.

Nr 1 — 2 (podwójny) ROK XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa styczeń – luty 1947 r.

T R E Ś C:

WŁADYSŁAW CZAPINSKI

STRUKTURA PRAWNA ROZPORZĄDZEŃ A ICH FUNKCJA SPOŁECZNA.

Prawo, jako niezbędny czynnik statyczny w organizacji życia zbiorowego, nadający mu pewne formy, w których to życie ma się układać, nie może jednak mieć struktury całkowicie sztywnej skostniałej. Konieczna tu jest pewna elastyczność, którąby czyniła zadość potrzebie dostosowania norm do postępującego rozwoju stosunków społecznych, znajdujących wyraz w konkretnych objawach tych stosunków dostarczanych przez codzienne wypadki życiowe.

Tej potrzebie czyni zadość przede wszystkim gradacja norm prawnych oparta o czynnik formalny, jakim są różnice w strukturze i właściwości organów powołanych do *ustalania* poszczególnych kategoryj norm prawnych a, w związku z tym, także różnice w zakresie *trybu* ich ustalania.

Stąd mamy ustawy konstytucyjne, ustawy zwykłe, rozporządzenia, zarządzenia ogólne, instrukcje, regulaminy itp., a nadto poza ustawami *ogólno-państwowymi*, ustawy dla *poszczególnych* okręgów administracyjnych, rozporządzenia i zarządzenia *miejscowe* itd.

Jak wiadomo z teorii prawniczej, rozwijanej przez prawników francuskich (Duguit, Jèze i inni), wszystkie powyższe przykładowo wyliczone typy norm prawnych określane są jako *ustawy w znaczeniu materialnym*, ponieważ zawierają dyspozycje *ogólne* przedmiotowe skierowane do nieograniczonego imiennie grona osób i stanowiące na przyszłość. Jedynie *kwalifikacja prawna autora* poszczególnych aktów i tryb wydania ich, a więc czynniki natury *formalnej*, decydują o różnicach w ich nazwach i o trwałości norm, względnie o mniejszej lub większej łatwości wprowadzenia w nich zmian, oraz o mniejszym

lub większym znaczeniu przywiązanym do nich w praktyce prawniczej. Te czynniki decydują również o możności odpowiedniego przystosowania norm do potrzeb praktycznych przez organa powołane do ich ustalania.

Nowoczesna teoria wysnuła stąd właściwe wnioski, odrzucając pewne przestarzałe koncepcje mające za źródło J. J. Rousseau, względnie Monteskiusza. Według tych koncepcji wydawanie wszelkich norm ogólnych należy do władzy ustawodawczej, a więc do ogólnego zgromadzenia ludu (Rousseau), względnie do wyłonionego przez lud parlamentu (Monteskiusza), podczas gdy inne organa mogą conajwyżej korzystać z częściowych upoważnień udzielanych im każdorazowo przez ustawodawcę w miarę ujawnienia się potrzeby co do wykonania ustaw.

Według nowoczesnego poglądu, który możnaby określić jako koncepcję funkcjonalną, — skoro charakter funkcyj pewnego organu dla ich skutecznego wykonania wymaga prawa do wydawania rozporządzeń, — należy przyjąć, iż organ ten uprawnienie takie posiada już z mocy faktu pełnienia tych funkcyj. Nie trzeba do tego specjalnego upoważnienia ze strony ustawodawcy.

Zresztą jeżeli stanąć na gruncie ścisłego rozgraniczenia władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, traktowanych jako równorzędne, w wyniku którego to rozgraniczenia żadna z tych władz nie ma prawa wkraczać w zakres innej, (tak tłumaczono teorię Monteskiusza), — wówczas władza ustawodawcza nawet nie mogłaby udzielić odpowiedniego pełnomocnictwa władzy wykonawczej. Wynika to stąd, iż funkcja ustawodawcza stanowi nie tylko uprawnienie władzy ustawodawczej, ale zarazem jej obowiązek, którego nie może ona przerzucać na inną władzę. Stąd wynikałoby, że parlament nawet nie może upoważniać Rządu do wydawania rozporządzeń wykonawczych, skoro te stanowią częściowe wykonanie władzy ustawodawczej.

Udzielenie upoważnień ustawodawczych nie budzi zastrzeżeń natury prawniczej tylko w krajach, które nie przyjęły Monteskiuszowskiej koncepcji podziału władz, a więc np. w Anglii (chociaż Monteskiusz błędnie twierdził, iż swoją teorię podziału władz oparł właśnie na wzorze angielskim), gdyż tu parlament jest władzą dominującą, piastującą suwerenność narodu i, jako taki, władny jest dysponować swymi funkcjami według swej oceny.

Natomiast w krajach jak Francja czy Polska, która w Konstytucji z 1921 r. stanęła na gruncie koncepcji Monteskiuszowskiej (art. 2), upoważnianie Rrządu przez Parlament (Sejm) do wydawania norm ogólnych pod postacią rozporządzeń wykonawczych, stanowiło rażącą niekonsekwencję prawniczą.

Ta niekonsekwencja znalazła u nas wyraz w art. 44 Konstytucji z 1921 r.

Według postanowienia ustępu 2-go tego artykułu Prezydent Rzeczypospolitej celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić. Ustęp 3-ci tego artykułu stanowi, iż „takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe."

W ten sposób ministrowie i ich zespół, jakim jest Rada Ministrów, mogą wydawać rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia tylko o tyle, o ile ustawa ich wyraźnie do tego upoważniła. Albowiem w każdym wypadku wydania takiego rozporządzenia, czy nawet zarządzenia ogólnego, muszą oni we wstępie tych aktów powołać się na konkretne upoważnienie do ich wydania, zawarte w odpowiednim artykule ustawy.

Nasza praktyka, interpretując stricte omawiane postanowienie Konstytucji, szła zawsze w tym kierunku, iż nie wystarczy tu stereotypowe postanowienie, umieszczane zwykle w końcowych artykułach ustaw, że wykonanie ustawy niniejszej porucza się takiemu a takiemu ministrowi, ewentualnie w porozumieniu z takim lub takimi ministrami. Potrzebne jest dodanie co najmniej: „i wydanie potrzebnych rozporządzeń wykonawczych", jeżeli już brak bliższego określenia przedmiotu tych rozporządzeń przy rzeczowo właściwych normach ustawy.

Dlatego, gdy potrzeby życiowe wysuwały konieczność rozwinięcia pewnych postanowień ustaw przez Rząd, a brakło po temu pełnomocnictw do dekretowania (do połowy 1926 r.), lub nie chciano korzystać z pełnomocnictw dekretowych jako nadzwyczajnych, uciekano się u nas nawet do odgrzebywania norm przestarzałych zaborczych lub autonomicznych polskich (z początku 19 stulecia). Wreszcie pokrywano brak szczególnego pełnomocnictwa nieśmiertelnym dekretem Rady Regencyjnej z 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. Pr. Kr. Pol. Nr 1), który zawierał uważane wciąż za aktualne niektóre normy kompetencyjne dla Rządu lub poszczególnych ministrów.

Nieobowiązująca już Konstytucja z 1935 r. (kwietniowa), idąc w tym względzie po linii teorii nowoczesnej, częściowo naprawiła omawiany błąd co do uprawnienia Rządu do wydawania rozporządzeń wykonawczych, gdyż znikło w niej postanowienie o potrzebie upoważnienia w tym kierunku.

Jednakże popełniła ona błąd inny. Konstytucja z 1921 r. (marcowa) przewidziała możność ustawodawstwa lokalnego przez zapowiedź, — zresztą do 1935 r. niezrealizowaną — iż Państwo przekaże predstawicielom samorządu terytorialnego „właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kul-

tury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami" (art. 3 ust. 4).

Natomiast Konstytucja z 1935 r. ograniczyła wspomiane prawo samorządu jedynie do wydawania norm obowiązujących „w zakresie ustawą oznaczonym" i „pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą" (art. 75 ust. (2).

Jak wiadomo ustawa z dnia 11. września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. R. P. Nr 5 poz. 22) potwierdziła powyższe postanowienia Konstytucji marcowej z powołaniem się na nie. Skonkretyzowała je ona przytem w tym kierunku, iż „radom narodowym może być przekazany właściwy zakres ustawodawstwa" i że „przekazanie to może nastąpić każdorazową uchwałą Krajowej Rady Narodowej" (art. 29).

Poza ograniczeniem możliwości ustawodawstwa samorządowego nasiąknięta duchem centralistycznym Konstytucja z 1935 r. skupiła całość uprawnień do wydawania rozporządzeń w ręku Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów (art. 27), nie przewidując potrzeby wydawania rozporządzeń miejscowych. Skutkiem tego po wejściu jej w życie wynikł spór, czy normy dotychczasowe w tym zakresie, np. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. 1928 r. Nr 11 poz. 86), przewidujące wydawanie przez wojewodów rozporządzeń wykonawczych i porządkowych (art. 108), straciły moc prawną. Analogiczne zagadnienie wynikło co do upoważnień, chociażby wyraźnie udzielonych odpowiednimi przepisami prawa materialnego (np. art. 417 w związku z art. 415 i 416 prawa budowlanego, Dz. U. R. P. 1928 poz. 202), skoro wykonanie ich prowadziłoby do przekazywania władzom podległym ministrowi, pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń wykonawczych.

W ten sposób twórcy tej Konstytucji wykazali brak zrozumienia dla żywotnych a skomplikowanych potrzeb nowoczesnego Państwa.

W istocie uprawnienie do wydawania rozporządzeń wykonawczych stanowi nie pochodnią lecz pierwotną funkcję administracji, bez której trudno sobie nawet wyobrazić rocjonalnego administrowania, albowiem funkcja ta polega przecież na coraz to większej konkretyzacji planów zarządu państwowego nakreślonych w ustawach bardzo szematycznie, a nieraz nawet w pewnym oderwaniu od aktualnej rzeczywistości.

Nie jest to bynajmniej żadnym zarzutem pod adresem ciał ustawodawczych. Nawet bardzo wysokie kwalifikacje fachowe ich członków nie mogłyby bowiem tu wiele poradzić, gdyż poza techniką fachową—którą osiąga się nie na ławie szkolnej, a w codzien-

nej kuźni praktyki i doświadczenia administracyjnego — w grę wchodzą także czynniki czasu i naturalnego nastawienia psychicznego, które nie pozwalają redagować ustaw techniką rozporządzeń administracyjnych i zmieniać ich tylekroć, ilekroć może zajść potrzeba zmiany rozporządzeń.

Należy tu zdać sobie sprawę, że jeśli ze stanowiska szematyki norm według kryterium prawno-materialnego nie ma różnicy między normami ustaw i rozporządzeń, jak o tym mówiliśmy wyżej, to ze stanowiska socjalnej treści, która jest im właściwa, zachodzi głęboka różnica, o której nie powinno się nigdy zapominać.

Wnikliwy badacz instytucyj prawnych pod kątem socjologicznym, jakim jest prawnik francuski prof. M. Hauriou[1]) w swym kursie prawa administracyjnego w następujący sposób charakteryzuje te dwa źródła prawne.

Są dwa łożyska prawa: ustawa i rozporządzenie. Każde z nich reprezentuje odmienne źródło społeczne. Prawo powstające drogą rozporządzeń reprezentuje w swej czystości władzę polityczną, z jej zasadą autorytetu i charakterem aktów „a priori", którym należy się wprawdzie posłuszeństwo, jednak bez angażowania się w to moralnie (sans l'adhésion des consciences).

Prawo tworzone drogą ustawy jest wyrazem woli ogólnej w wyniku jej ustosunkowania się do władzy politycznej. Ma ono charakter wytworu doświadczenia „a posteriori", z konieczności przybierającego postać poczucia moralnego, oraz nacechowane jest siłą, którą mu daje przystosowanie się do obrotu prawnego (du commerce juridique), opiera się przez to na przesłankach miarodajnych dla wykucia woli ogólnej.

Każde z tych dwóch źródeł[2]) rozwija się z sobie właściwą logiką. Nie zawsze są one ze sobą w zgodzie. Mogą być nawet ze sobą w konflikcie.

Biorąc historycznie, pole działania rozporządzenia jest naprzód nawet bardziej rozległe. Następnie jednak ustawa zaczyna mu się przeciwstawiać, aż w końcu podporządkowuje go sobie, nie niszcząc go wszakże.

Zastanawiając się nad tym, jaki wpływ oba te źródła wywierają na realizację „państwa prawnego", Hauriou ustala dwa istotne pierwiastki (postulaty) tego państwa. Pierwszym z nich jest pod-

---

[1]) **M. Hauriou** — „Précis de droit administratif et de droit publique". Paryż. Wydanie VIII.

Stosuję tu pewne skróty przy przedstawianiu jego wywodów oraz streszczenia.

[2]) Uczony francuski pomija tu prawo zwyczajowe, którego przecież nie można utożsamiać z ustawą, jakkolwiek liczne jego normy z czasem stają się częścią składową ustaw.

porządkowanie poszczególnych aktów (odnoszących się do poszczególnych wypadków) regułom ogólnym poprzednio ustalonym, drugim — podporządkowanie w (obrębie tych reguł ogólnych) punktu widzenia władzy politycznej punktowi widzenia obrotu prawnego.

Jeżeli chodzi o postulat pierwszy, to czynią mu zadość zarówno stosowanie ustaw, jak i stosowanie rozporządzeń, przez co realizuje się zasadę równości obywateli wobec prawa. Dlatego zasada ta jest w większej mierze wytworem władzy politycznej nastawionej na przestrzeganie prawa, chociażby przez nią samą ustanowionego, niż skutkiem dążeń obywateli w kierunku wolności. Jest ona granicą matematyczną, do której zmierza sprawiedliwość rozdzielcza (la justice distributive) władzy politycznej.

Natomiast o ile chodzi o postulat drugi, to spełnienie go przez podporządkowanie rozporządzeń ustawom tak, aby te pierwsze z ostatnimi nie kolidowały, posiada wyjątkową doniosłość dla realizacji państwa prawnego w kierunku wolnościowym. Przez to bowiem zasady wywodzące się z celów policyjnych, stanowiących domenę władzy politycznej, zostają podporządkowane celom inspirowanym przesłankami obrotu prawnego, stanowiącymi duch ustawy, jako jej materię.

Z natury rzeczy władza polityczna (według wywodów Hauriou) musi operować regułami, które czerpią swoje natchnienie z ducha policji, mając za założenie zapewnienie w społeczeństwie porządku materialnego i spokoju materialnego przez akty czystej siły, nie troszcząc się zbytnio o wybór środków, którymi porządek i spokój mogłyby być lepiej zapewnione. Te reguły muszą być jednak uważane za prawowite, ponieważ utrzymanie porządku i spokoju jest podstawową potrzebą społeczeństwa. Te reguły są bezpośrednim wyrazem władzy rządowej i tego co się nazywa zasadą autorytetu, a ich prawowitość pociąga za sobą prawowitość władzy politycznej. Reguły te są decyzjami wykonawczymi, które teoretycznie biorąc mogą być wykonywane przez przymus wszechwładny. Wreszcie reguły te są ustalone „a priori", bez potrzeb zdawania sprawy z lekcyj doświadczenia życiowego.

Z uwagi na cechy powyższe reguły te mogą łatwo stać się aktami arbitralnymi, a nawet przerodzić się w okrucieństwo tego typu rządów, jakie niegdyś panowały w Warszawie (prof. Hauriou ma tu na myśli stosunki, które panowały w Polsce za caratu). Tym niemniej są one jedną z legitymowanych form prawa. Są one pewną formą prawa nie tylko w porządkach politycznych niekonstytucyjnych, pod nazwą „ordonansów" i „ukazów", stanowią one formę prawa także w porządkach konstytucyjnych pod nazwą rozporządzeń. Musi być jednak przy tym spełniony pewien warunek, a mianowicie: rozporządzenia te powinny być mocno ogra-

niczone i podporządkowane, mając za autora tylko władzę niestałą, zawsze odwołalną i zawsze poddawaną kontroli.

Ten warunek zostaje spełniony przez podporządkowanie rozporządzeń regułom wypływającym z celów obrotu prawnego.

Charakteryzując te ostatnie reguły, autor, powołując się na analizę przeprowadzoną w tym zakresie przez Iheringa twierdzi, iż mają one za założenie zapewnienie porządku i spokoju społecznego jedynie przez wpływ obrotu prawnego i wybór środków, które on sam przez się sugeruje ludziom pod warunkiem, iż pozostawi mu się wolną grę. Chodzi tu o mechanizm społeczny automatyczny, który ma za zadanie zaspakajanie potrzeb publicznych przez postępowanie natury „służby" (service). Ten mechanizm funkcjonuje spontaniczne dzięki instynktom pierwotnym człowieka takim, jak instynkt służby bezinteresownej i służby interesownej.

Jest on natchniony wolnościowym punktem widzenia i wyzwala wszystkie zasady, korzystne dla wzajemnej wymiany usług świadczonych sobie w społeczeństwie a składające się na pojęcie t. zw. „sprawiedliwości wymiennej" (la justrice commutative), w przeciwstawieniu do sprawiedliwości rozdzielczej (la justrice distributive) cechującej porządek policyjny.

Że zasady obrotu prawnego znajdują wybitny wyraz w prawie zwyczajowym, względnie w prawie powstającym drogą precedensów sądowych, którego reguły kształtują się w wyniku codziennego ścierania się interesów ludzkich, jest niewątpliwe, gdyż reguły te kształtują się na podstawie doświadczenia, a więc a posteriori. Jednakże Hauriou przyznaje się, iż tej kwestii bliżej nie badał i brak mu miejsca na zbadanie, jaką drogą w tej dziedzinie punkt widzenia władzy politycznej został podporządkowany punktowi widzenia obrotu prawnego. Natomiast o ile chodzi o dziedzinę ustawodawstwa, twierdzi on, że, chociaż ustawa nie opiera się na faktach w tym stopniu co zwyczaj, tym niemniej już sama technika uchwalania jej, a więc ankiety, dyskusje, rozważania, które poprzedzają głosowanie, mają za wynik uprzytomnienie ustawodawcy, jakim sposobem sprawy, których ustawa dotyczy, przebiegają w życiu. Ten tryb uchwalania sprzyja dostosowaniu treści ustawy do istniejących stosunków gospodarczych i społecznych. Toteż najczęściej nadaje ona jedynie formę prawną stosunkom już ustalonym faktycznie w środowisku społecznym.

Różnica źródeł społecznych, z których wywodzą się z jednej strony ustawa, a z drugiej — rozporządzenie, tworzy ich materję (la matière) według określenia Hauriou, której nie należy mieszać z przedmiotem (l'objet). Chodzi nie o przedmiot, lecz o traktowanie tego przedmiotu w pewnym duchu. Niezbędne kryterium łatwo wykryć przez badanie „nielegalności rozporządzeń". Jeżeli rozpo-

rządzenie zostaje uznane za nielegalne, to dzieje się to zazwyczaj dlatego, że zostało ono wydane z pogwałceniem „ducha" ustawy (l'esprit de la loi), której wykonaniu miało służyć, nie zaś przedmiotu ustawy.

W ten sposób rozporządzenie, którego duch genetycznie wywodzi się z innego źródła (l'esprit du règlement), gdy ma charakter wykonawczy — zostaje podporządkowane duchowi ustawy, której wykonaniu ma służyć.

Niezbędna służebna rola rozporządzenia została w praktyce francuskiej w pełni doceniona, gdyż zostało ono wykorzystane w kierunku nawet pogłębienia praworządności, jako przedłużenie ramienia ustawy.

Z natury rzeczy ustawa, jako obliczona na długą metę, może zawierać tylko reguły o trwalszej wartości. Natomiast nie może ona operować regułami bieżącej polityki administracyjnej, która stanowi również jedną z konieczności racjonalnego zastosowania ustawy.

Z drugiej strony prawnicy francuscy po dłuższym doświadczeniu doszli do wniosku, iż byłoby również niebezpiecznym politykę tę pozostawić jedynie okólnikom ministerialnym, zwłaszcza poufnym, albo nieskoordynowanym — od wypadku do wypadku — ocenom urzędników wykonawczych.

To też po niejakim czasie postanowiono tu wykorzystać tę cechę rozporządzenia, którą ono dzieli z ustawą, a mianowicie iż jest również regułą ogólną, bezosobową, przedmiotową, lecz nie posiadającą jej wady — sztywności. Zdecydowano, że skoro życie wymaga przemijających reguł politycznych, należy je stosować w postaci jawnej, realizując i tu zasadę równości obywateli wobec prawa.

Ministrowi wolno zmienić dotychczas prowadzoną politykę swoją, lub swego poprzednika. Może on w tym celu wydać nowe rozporządzenie wykonawcze. Natomiast nie wolno jemu czy jego podwładnym urzędnikom uprzywilejowywać poszczególnych obywateli w swych decyzjach z sobie tylko wiadomych względów.

W jaki sposób zrealizowano te zasady? Otóż Rada Państwa, jako sąd administracyjny, zaczęła w swych orzeczeniach lansować zasadę, że ministrowie mają nie tylko prawo, ale także obowiązek wydawania rozporządzeń wykonawczych, do wykonywanych przez siebie ustaw i to jeszcze przedtem, nim przystąpią do ich indywidualnego wykonywania. Aby to osiągnąć zaczęto uchylać wszystkie indywidualne decyzje wydawane przez władze w wykonywaniu ustaw, przed wydaniem rozporządzeń wykonawczych. Rada Państwa stwierdzała w takich wypadkach brak należytych warunków do indywidualnego wykonania tych ustaw.

Tym sposobem zmuszono ministrów do aktualnego rozwijania postanowień ustawy w rozporządzeniach publicznie ogłaszanych wystawiając na światło dzienne zasady prowadzonej przez nich polityki.

Ta ewolucja rozporządzenia i roli spełnianej przez nie w życiu naświetlana w pracy Hauriou, jest tym bardziej interesująca, że zdarzyła się w kraju uważanym za przodujący w zakresie rozwoju nowoczesnych zasad prawa administracyjnego. A mimo to jest ona na naszym gruncie naogół nieznana i niedyskutowana w literaturze fachowej prawniczej.

Dlatego uważałem za celowe poświęcić temu przedmiotowi nieco więcej miejsca.

Dr JERZY STAROŚCIAK

UWAGI
O SYTUACJI GOSPODARCZEJ SZPITALNICTWA SAMORZĄDOWEGO

Wydane w ostatnim czasie sprawozdanie z rocznej działalności Ministerstwa Zdrowia potwierdza fakt, że w odniesieniu do przyszłości szpitalnictwa samorządowego toczyła się dyskusja na temat, czy szpitale, które przed wojną 1939 r. stanowiły własność samorządu, nadal samorządowymi mają pozostać, czy też szpitale te winny by zostać przejęte pod bezpośredni zarząd administracji rządowej. Jako jeden z argumentów, które przemawiać miały za koniecznością upaństwowienia tych szpitali, wysuwanym był argument, że dążyć należy do skupienia wszystkich szpitali administracyjnie w jednym ręku, a to celem uniknięcia szkodliwej wielotorowości gospodarki.

Przeciw upaństwowieniu, a właściwie wobec tego, że samorząd również musi być traktowany jako administracyjny organ Państwa, przeciw „urządowieniu" urządzeń komunalnych przemawiał nie tylko fakt posiadania przez samorząd bogatego doświadczenia w dziedzinie służby zdrowia publicznego i szpitalnictwa (prowadzenie przez powiatowe związki samorządowe szpitali ogólnych a przez wojewódzkie związki samorządowe w dzielnicach zachodnich i związki międzykomunalne w województwach centralnych szpitali specjalnych), ale również i fakt, że całkowite przejście pod bezpośredni zarząd administracji rządowej wszystkich szpitali samorządowych zmusiłoby tę administrcję do pokrywania z dochodów Skarbu Państwa poważnych częstokroć deficytów szpitali, co dla Skarbu Państwa byłoby zbyt poważnym obciążeniem.

Te też względy doprowadziły do ustabilizowania się polityki szpitalnictwa na tym stanowisku, że szpitalnictwo, w zasadzie prowadzone być winno przez samorząd z tym, że Państwo ze swych środków będzie samorządowi udzielało pomocy w formie

finansowej lub w formie naturaliów, (leki, sprzęt) jak również, że Państwo będzie ingerowało w dziedzinę szpitalnictwa jedynie tam gdzie bądź to samorząd nie jest w stanie, z jakichkolwiek względów, szpitalnictwa we własnym zakresie prowadzić, bądź też gdy względy na specjalny charakter lub cel szpitala będą wymagały bezpośredniego prowadzenia go przez administrację państwową.

Stanowisko to jak się wydaje, jest ujętym w słuszną formę przedłużeniem linii wyrażonej przez rozporządzenie Prezydenta z 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, jak również potwierdza zasadę, że zakład czy instytucja samorządowa jest instytucją przynajmniej narówni społeczną, publiczną i uspołecznioną, co zakład, majątek czy instytucja będąca w bezpośredniej dyspozycji lub zarządzie administracji rządowej.

Nie da się zaprzeczyć, że sytuacja szpitalnictwa samorządowego w pierwszych kwartałach 1946 r. była trudną. Trudności te wypływały z wielu momentów, z których głownymi były:

1) Trudności finansowe samorządu, który wobec braku lub szczupłości dochodów nie był w stanie do swych budżetów wstawiać dostatecznie wysokich sum na pokrycie deficytów szpitali. Jak bardzo wegetatywne były ówczesne budżety powiatowych związków samorządowych, potwierdza zestawienie nawet nie dziesięciokrotnego wzrostu cyfrowego tych budżetów z budżetami lat 1936 — 1938 w porównaniu z niemal 20-krotnym wzrostem budżetu państwowego (nie biorąc pod uwagę wydatków nieporównywalnych) i kilkudziesięciukrotnym wzrostem wskaźnika cen tak zwanego wolnego rynku. W związku z tą sytuacją zdarzały się wypadki bardzo trudnych momentów związanych z brakiem w kasie samorządu rezerw gotówkowych na pokrycie bieżących wydatków szpitali.

2) Zbyt niskie opłaty dla niektórych kategorii chorych za lecznictwo w szpitalach, powodujące zbyt wielkie niedobory szpitali, które pokrywać musiał w ostateczności właściwy związek samorządowy. Również stosowanie zbyt wysokich i udzielanych licznym instytucjom zniżek dla chorych, umieszczanych przez te instytucje w szpitalach, prowadziło zwłaszcza w odniesieniu do instytucji ubezpieczeniowych faktycznie do tego, że opłaty za chorych nie pokrywały rzeczywistych kosztów pobytu w szpitalu, co w praktyce prowadziło do konieczności subwencjowania instytucji ubezpieczeniowych przez znajdujący się w trudnych warunkach finansowych samorząd.

3) Błędna w niektórych wypadkach praktyka samorządu, który nie wpłacając na rzecz instytucji ubezpieczeniowych składek ubezpieczeniowych, godził się na potrącanie powstałych w ten sposób należności instytucji ubezpieczeniowej z opłat, jakie ta instytucja

zobowiązana była uiścić na rzecz szpitala za leczenie skierowanych tam przez siebie chorych, — co w konsekwencji prowadziło do niesłusznego obciążenia szpitala samorządowego świadczeniami, których nie był on obowiązany ponosić.

4) Dopuszczanie przez związki samorządowe i same szpitale do powstawania zaległości w opłatach należnych szpitalowi, z tytułu leczenia chorych umieszczanych bądź to przez władze samorządowe (gminy — np. za leczenie ubogich w szpitalu powiatowym), bądź to przez administrację cywilną czy wojskową. Zaległości z tego tytułu dochodziły nieraz do znacznych sum. stanowiąc bardzo znaczny uszczerbek w pozycjach dochodowych szpitala ,a pośrednio i związku samorządowego.

5) Niedostateczne wreszcie subwencje, czy dotacje ze Skarbu Państwa, na które liczył samorząd w związku z koniecznością uruchomienia szpitali zniszczonych, lub uzupełnienia zdewastowanego lub zużytego w okresie wojennym inwentarza i aparatury szpitala.

Te wszystkie przyczyny składały się na trudną sytuację powiatowych związków samorządowych, większych miast i niektórych związków wojewódzkich samorządowych (np. poznański lub pomorski), utrzymujących zakłady lecznicze.

Zapowiedź poprawy na tym polu. ale nie samą jeszcze poprawę, przyniósł dekret o podatkach komunalnych z 20 marca 1946 r. (ogłoszony 24 maja 1946 r.) zapewniający powiatowym związkom samorządowym, przez ustalenie udziału ich w podatku gruntowym na 35%, nieco mocniejszą sytuację finansową. Nie wyłącznie jednak troska o szpitalnictwo dyktowała konieczność zapewnienia powiatom wysokiego udziału w tym podatku, stąd też występować może obawa, czy potrzeby szpitalnictwa samorządowego nie będą pochłaniały w zbyt dużym stopniu dochodów powiatowych związków samorządowych, co spowodowaćby mogło wysokie straty w takich dziedzinach obowiązkowych zadań powiatowych związków samorządowych, jak utrzymywanie dróg publicznych, szkolnictwa, opieki społecznej i t. d. Prawdziwą poprawę dla powiatowych związków samorządowych przyniosło dopiero wyznaczenie stawek podatku gruntowego i przystąpienie samorządu do energiczniejszego ściągania zaległości podatkowych, powodujące faktyczny dopływ do kas samorządowych poważniejszych sum pieniężnych, z których zaspokojone być mogły potrzeby wielu szpitali samorządowych. O tyle można tu powiedzieć „wielu szpitali", że większość szpitali samorządowych prowadzona jest właśnie przez powiatowe związki samorządowe. Pewną poprawę, choć zbyt małą ze względu na nikły procent udziału. wojewódzkich związków samorządowych w podatku gruntowym

(5%), przyniosło usprawnienie akcji ściągania podatku gruntowego również i dla wojewódzkich związków samorządowych.

Ten fakt poprawy bytu wielu szpitali samorządowych nie objął przecież w należytym stopniu szpitali w większych miastach, jak również szpitalnictwa na ziemiach odzyskanych, gdyż podatek gruntowy w miastach nie jest podatkiem decydującym o sytuacji finansowej miasta, na ziemiach odzyskanych zaś, ze względu na ulgi stosowane wobec osadników, wpływy z podatku gruntowego są nikłe.

Niewątpliwie dalszą poprawą sytuacji szpitalnictwa samorządowego przyniesie również wkroczenie w sprawę sytuacji gospodarczej tego szpitalnictwa Prezydium K. R .N., które wydało uchwalającym budżety samorządowe radom narodowym, wytyczne (z dnia 24. XII. 1946 r.) zobowiązujące:

a) gminne rady narodowe do umieszczania w budżetach gminnych na rok 1947 odpowiednich sum na pokrycie kosztów leczenia tych osób, za które płaci gmina,

b) powiatowe rady narodowe do umieszczania w budżetach powiatowych związków samorządowych dostatecznych sum na pokrycie niedoborów szpitali, prowadzonych przez powiatowe związki samorządowe,

c) wojewódzkie rady narodowe do umieszczania w miarę możności w budżetach wojewódzkich związków samorządowych sum, które pozwoliłyby im na udzielanie pomocy w utrzymaniu szpitali dla tych związków samorządowych, które nie są w stanie zaspokoić w tej dziedzinie najniezbędniejszych swych potrzeb (np. powiaty przyczółkowe).

Ponadto zwrócona została uwaga na konieczność usunięcia omawianych niedociągnięć gospodarki niektórych szpitali, niewłaściwość rozliczeń z instytucjami ubezpieczeniowymi i konieczność niedopuszczenia do zaległości w uiszczaniu przez jakiekolwiek instytucje (publiczne czy prywatne), obojętnie czy cywilne czy wojskowe, opłat za leczenie chorych, kierowanych przez te instytucje do szpitali samorządowych. Ułatwia przeprowadzenie tego ostatniego zalecenia stanowisko zajęte przez Prezesa Rady Ministrów w poleceniu wydanym do wszystkich ministrów w dniu 5. VI. 1946 r. w podobnych sprawach, (zwrócenie uwagi przez Prezesa Rady Ministrów na konieczność wydania przez wszystkich ministrów podległym sobie urzędom zarządzeń w sprawie uiszczenia przez te instytucje na rzecz samorządu zaległości podatkowych).

Na gwaranta wykonania tych wytycznych powołane zostały w zasadzie prezydia wojewódzkich rad narodowych, którym donoszone być winny spostrzeżone nienormalności w tej dziedzinie i które nienormalności te likwidować będą drogą porozumienia się

z właściwymi władzami drugiej instancji. W wypadkach zaś, które nie będą mogły być załatwione na szczeblu wojewódzkim, wkraczać będzie bądź właściwe ministerstwo, bądź też inna władza, której będzie to zlecone.

Ten sposób usunięcia trudności gospodarczej szpitali samorządowych, oparty o zasadę samodzielnego likwidowania przez samorząd powstałych trudności, potrafi jak się wydaje, zlikwidować znaczną ilość niedomagań. Nadzieje te czynić można zwłaszcza ze względu na aktualną poprawę sytuacji finansowej powiatowych związków samorządowych.

Niemniej omal że poza możliwością usunięcia omawianych trudności pozostały szpitale miejskie i wiele szpitali wojewódzkich, a to w związku z trudną w dalszym ciągu sytuacją finansową miast i tych wojewódzkich związków samorządowych, które mają szeroko rozbudowane szpitalnictwo. I tu jest nadal aktualna niezbędność pomocy Państwa, obojętnie w jakiej formie, czy przez pomoc finansową dla samych związków komunalnych, czy też w formie opłacania przez Państwo personelu fachowego szpitali, czy wreszcie przez działalność odpowiednich funduszy państwowych.

Jeśliby szło o trudności wojewódzkich związków samorządowych, to podkreślić trzeba, że w zwalczaniu tych trudności nie są one bynajmniej bierne. Przykładem może tu służyć Poznański Wojewódzki Związek Samorządowy, który mając najszerzej rozbudowane zakłady lecznicze, trudności te odczuł specjalnie mocno. Związek ten, nie mając innego wyjścia, wprowadził na swoim terenie daninę na rzecz pokrywania deficytów swych zakładów pociągając do pokrycia tych deficytów powiatowe związki samorządowe. Ze względu na to, że zarówno dochody powiatowych związków samorządowych, jak i wojewódzkiego związku samorządowego w głównej mierze opierają się na podatku gruntowym, danina ta oznacza faktycznie zwiększenie udziału wojewódzkiego związku samorządowego w podatku gruntowym kosztem udziału w tym podatku powiatowych związków samorządowych. Być może rozwiązanie to nie jest całkowicie słuszne, — niemniej na obronę Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Samorządowego powiedzieć trzeba, że nie miał on innego wyjścia, że zatem przyjęte przez niego rozwiązanie jest wyrazem nie niezrozumienia sytuacji i zadań samorządu powiatowego, lecz wyrazem trudności finansowych tego samorządu i wyrazem jego troski o należyte zaspokojenie potrzeb publicznych zgodnie z określoną przez wojewódzką radę narodową ich hierarchią.

Reasumując stwierdzić należy, że aczkolwiek koniec roku 1946 i początek roku 1947, w związku ogólną poprawą finansów samorządowych w ogólności, a finansów powiatowych związków samo-

rządowych w szczególności przyniósł poprawę gospodarczej sytuacji szpitali samorządowych, przecież szpitalnictwo to dla swego rozwoju będzie potrzebowało jeszcze specjalnej pomocy Państwa w grupie szpitali miejskich, wojewódzkich i szpitali samorządowych na Ziemiach Odzyskanych. Skoro zaś za zasadę polityki szpitalnictwa w ogóle przyjęta została zasada oparcia tego szpitalnictwa na szpitalach samorządowych i skoro za niezbędną uznaną została rozbudowa stanu posiadania łóżek szpitalnych przynajmniej do wysokości dwukrotnie wyższej niż obecnie, — to z jednej strony te wytyczne ogólno-państwowej polityki szpitalnictwa uznane być winny przez właściwe organa samorządowe powołane do planowania za wiążące w planowaniu działalności samorządu, z drugiej zaś strony odpowiedzialne za stan szpitalnictwa polskiego władze centralne umożliwić winny samorządowi poprzez odpowiednią pomoc fachową i materialną, faktyczne wykonanie stwierdzonych jako konieczne zadań i planowanej przez nie rozbudowy szpitalnictwa samorządowego.

Sam bowiem samorząd z własnych środków, pomimo możliwego jeszcze natężenia wykorzystania tych środków, o ile byłby w stanie ponieść znaczne świadczenia na utrzymanie istniejących szpitali i o ile przyczyniłby się mógł nawet do pewnej rozbudowy tego szpitalnictwa, — nie byłby jednak w możności podjąć tak szerokich inwestycji, które prowadziłyby do niezbędnego podwojenia stanu posiadania szpitalnictwa publicznego.

ANTONI TESKI

USTRÓJ I ORGANIZACJA PAŃSTWOWA JUGOSŁAWII.

Dnia 31 stycznia 1946 r. Jugosłowiańskie Zgromadzenie Ustawodawcze uchwaliło nową Konstyucję, która całkowicie zmieniła strukturę polityczną Państwa Jugosłowiańskiego. Z tą chwilą przestało istnieć także formalnie — faktycznie bowiem już dość dawno nie istniało — Królestwo Serbów, Kroatów i Słoweńców, a Jugosławia stała się, jak mówi Konstytucja, „federalnym państwem ludowym o ustroju republikańskim, wspólnotą narodów o równych prawach, które korzystając z prawa samostanowienia o sobie, postanowiły żyć złączone w państwo związkowe jako Federacyjna Republika Ludowa Jugosławii".

Republika Jugosłowiańska składa się z sześciu suwerennych republik ludowych: Serbii, Kroacji, Słowenii, Bośnii i Hercegowiny, Macedonii oraz Montenegro. Republika Serbska obejmuje autonomiczną prowincję Wojewodinę oraz autonmiczny kraj Kossowo i Metochię.

Z federacyjnego ustroju Jugosławii wynikła konieczność nietylko rozgraniczenia przez Konstytucję kompetencji między Republiką Jugosłowiańską, jako państwem związkowym, a wchodzącymi w skład tego państwa suwerennymi republikami, — lecz także ustanowienia zarówno organów państwowych wspólnych dla całego Państwa jak i takich samych lub podobnych organów dla poszczególnych republik.

Kompetencje Republiki Jugosłowiańskiej jako państwa federalnego.

Do kompetencji Republiki Jugosłowiańskiej jako państwa związkowego, reprezentowanego przez jego najwyższe organy federalne oraz przez organy administracji ogólnopaństwowej, należą następujące sprawy: 1) zmiana Konstytucji federalnej oraz nadzór nad jej stosowaniem i nad zachowaniem zgodności kon-

stytucyj poszczególnych republik z Konstytucją federalną: 2) przyjmowanie nowych republik, które pragną wejść w skład Republiki Jugosłowiańskiej, a także udzielanie zgody na tworzenie nowych autonomicznych prowincyj i krajów; 3) ustalanie granic poszczególnych republik; 4) reprezentacja w stosunkach międzynarodowych i umowy międzynarodowe; 5) sprawy wojny i pokoju; 6) ogólne kierownictwo i kontrola stosunków handlowych z zagranicą; 7) obrona narodowa i bezpieczeństwo Państwa; 8) koleje, komunikacja lotnicza, rzeczna i morska oraz sprawy morskie o znaczeniu ogólnym; 9) poczta, telefon i telegraf; 10) sprawy obywatelstwa federalnego; 11) sprawy emigracji i imigracji oraz sprawy dotyczące obcokrajowców; 12) państwowy plan gospodarczy i statystyka; 13) budżet ogólnopaństwowy, jego zatwierdzenie i kontrola ostateczna nad jego wykonaniem; 14) system pieniężny i kredyt, pożyczki państwowe, obieg dewiz i monet, ubezpieczenia, cła i monopole państwowe; 15) patenty, cechy, wzory, próby, miary, wagi oraz metale szlachetne; 16) opieka nad inwalidami wojennymi, 17) amnestia i prawo łaski stosowane przy przekroczeniach prawa federalnego; 18) przedsiębiorstwa finansowe, przemysłowe, kopalniane, robót publicznych, handlowe, leśne i rolne o znaczeniu ogólnym; 19) drogi, rzeki, kanały i porty o znaczeniu ogólnym; 20) nadzór nad wykonywaniem ustaw federalnych: 21) ustawodawstwo dotyczące podziału dochodów pomiędzy budżet ogólnopaństwowy a budżety poszczególnych republik, jednostek autonomicznych i jednostek administracyjno-terytorialnych oraz dotyczące pożyczek publicznych i podatków; 22) ustawodawstwo dotyczące sądownictwa, prokuratury i adwokatury, kodeks karny, prawo handlowe, wekslowe i czekowe, prawo morskie, ustawodawstwo dotyczące postępowania cywilnego, spornego i niespornego, postępowania egzekucyjnego, likwidacyjnego, karnego i administracyjnego, oraz dotyczące stanu cywilnego obywateli; 23) ustawodawstwo zasadnicze o pracy, handlu i ubezpieczeniu społecznym, o spółdzielczości i o prawie cywilnym; 24) stanowienie ogólnych zasad dla ustawodawstwa i administracji poszczególnych republik w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i energii wodnej, robót publicznych, administracji gospodarczej, polityki cen, zdrowia i kultury fizycznej, nauczania, opieki społecznej i organizacji państwowej.

Wszystkie inne sprawy poza wymienionymi należą do kompetencji poszczególnych republik i mogą być przez nie samodzielnie regulowane.

Kompetencja organów ogólnopaństwowych jest więc dość szeroka i obejmuje najważniejsze dziedziny życia zbiorowego. Wydaje się, że ograniczenie kompetencji poszczególnych republik

w tych dziedzinach jest jednak z ogólnopaństwowego punktu widzenia konieczne dla zachowania niezbędnej jedolitości państwa oraz zabezpieczenia jego spoistości i siły.

Zachowanie tej jednolitości mają na celu również dalsze przepisy Konstytucji stanowiące, że ustawy federalne obowiązują w całym Państwie, w razie zaś kolizji między ustawą federalną a ustawą jednej z republik, stosowana jest ustawa federalna. — Każdy obywatel jednej z republik jest jednocześnie obywatelem Republiki Jugosłowiańskiej i korzysta w innej republice z tych samych praw, co obywatele tej republiki. — Akty i dokumenty organów administracji o g ó l n o p a ń s t w o w e j, oraz akty i dokumenty o r g a n ó w s p r a w i e d l i w o ś c i każdej z republik, są ważne w całym państwie — z czego wynika, że akty o r g a n ó w a d m i n i s t r a c y j n y c h p o s z c z e g ó l n y c h r e p u b l i k ważne są tylko na obszarze danej republiki.

Obrót towarowy pomiędzy republikami jest wolny i nie może być ograniczony ustawami którejkolwiek republiki.

Najwyższe organy federalne.

Wszelka władza w Republice Jugosłowiańskiej — jak zresztą w każdej republice — pochodzi od Narodu i należy do Narodu, a wykonywana jest przez Naród za pośrednictwem komitetów ludowych pochodzących z wolnych wyborów, które „począwszy od lokalnych komitetów ludowych aż do zgromadzeń ludowych poszczególnych republik i Zgromadzenia Narodowego Republiki Jugosłowiańskiej powstały i rozwinęły się w walce z faszyzmem i reakcją o wyzwolenie narodowe i reprezentują podstawowe zdobycze tej walki".

Zgromadzenie Narodowe.

Reprezentantem suwerenności ludowej jest Zgromadzenie Narodowe Republiki Jugosłowiańskiej. Jest ono najwyższym organem władzy państwowej i wykonywa wszystkie prawa należne Republice, o ile wykonanie tych praw nie zostało przez Konstytucję powierzone innym organom ogólnopaństwowym. Temuż Zgromadzeniu zastrzeżona jest władza ustawodawcza w tych dziedzinach, które należą do kompetencji Państwa.

Zgromadzenie Narodowe, wybierane na 4 lata, składa się z dwóch izb — Rady Federalnej i Rady Narodów.

R a d a F e d e r a l n a wybierana jest przez wszystkich obywateli (50.000 mieszkańców wybiera jednego posła). R a d ę N a r o d ó w wybierają poszczególne republiki (każda 30 posłów), prowincje autonomiczne (20 posłów) i kraje autonomiczne (15 posłów). Poseł nie może zasiadać jednocześnie w obu izbach. Obie

izby mają równe prawa. Każda izba wybiera przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących i trzech sekretarzy. Nowowybrane Zgromadzenie Narodowe zbiera się najpóźniej w ciągu meisiąca po przeprowadzeniu wyborów.

Sesje obu izb odbywają się jednocześnie, lecz w zasadzie od dzielnie. Sesje zwyczajne (dwie co roku — 15 kwietnia i 15 października) i nadzwyczajne zwołuje Prezydium Zgromadzenia Narodowego. Gdyby sesja zwyczajna nie została zwołana w terminie, Zgromadzenie Narodowe może zebrać się samo bez zarządzenia Prezydium. Sesje nadzwyczajne zwoływane są w miarę uznania Prezydium, dalej na żądanie poszczególnej republiki, przedstawione za pośrednictwem jej najwyższego organu t. j. zgromadzenia ludowego danej republiki, wreszcie na żądanie 1/3 ogólnej liczby posłów jednej z izb. Wspólne sesje obu izb odbywają się w przypadkach przewidzianych w Konstytucji (np. dla ogłoszenia o uchwaleniu zmiany Konstytucji, dla wyboru Prezydium Zgromadzenia Narodowego, dla mianowania i odwołania Rządu federalnego) lub też na skutek odpowiedniej uchwały obu izb. Na wspólnych sesjach przewodniczą kolejno przewodniczący obu izb, a uchwały zapadają większością głosów, przy czym konieczna jest obecność większości posłów każdej izby. Każda izba uchwala swój regulamin obrad, a Zgromadzenie Narodowe uchwala regulamin obrad dla wspólnych sesji.

Prawo inicjatywy ustawodawczej służy Rządowi federalnemu, poszczególnym jego członkom oraz posłom obu izb. Projekt ustawy może być wniesiony albo do jednej, albo do drugiej izby, a staje się ustawą dopiero po uchwaleniu większością głosów w obu izbach na sesji, na której obecna jest większość posłów danej izby. Każda izba ma prawo zaproponować poprawki do projektu ustawy uchwalonego przez drugą izbę. Projekt z poprawkami wraca wtedy w celu aprobaty do tej izby, z której wyszedł. Jeżeli izba ta go nie zaaprobuje, projekt idzie do Komisji Uzgadniającej, złożonej z równej ilości członków obu izb. Jeżeli także w Komisji Uzgadniającej nie osiągnięto porozumienia, albo gdy jedna z izb odrzuci sposób załatwienia zaproponowany przez Komisję, obie izby obradują na nowo nad całą sprawą. Jeżeli i tym razem nie dojdzie do porozumienia, Zgromadzenie Narodowe zostaje rozwiązane, przy czym dekret rozwiązujący Zgromadzenie wyznacza odrazu termin nowych wyborów.

Ustawy i inne przepisy ogłaszane są w językach wszystkich republik i wchodzą w życie w osiem dni po ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw", chyba że zawierają odmienne zarządzenie.

Każda izba wybiera komisje, którym powierza określone prace. Na pierwszej sesji izby wybierają komisje weryfikacyjne, które sprawdzają pełnomocnictwa posłów. Na propozycję tych komisyj

każda izba potwierdza lub unieważnia te pełnomocnictwa. Zgromadzenie Narodowe i każda izba mogą przez swe komisje badać sprawy o ogólnym znaczeniu, a organy państwowe obowiązane są do wykonania żądań tych komisyj dotyczących ustalenia faktów i zebrania dowodów.

Posłowie Zgromadzenia Narodowego są nietykalni. Nie mogą być pozbawieni wolności i nie może być im wytoczony proces karny bez zgody danej izby lub Prezydium Zgromadzenia Narodowego, chyba że schwytani zostali na gorącym uczynku popełnienia zbrodni, o czym winno być natychmiast powiadomione Prezydium Zgromadzenia Narodowego.

W razie wojny lub istnienia podobnych wyjątkowych okoliczności, Zgromadzenie Narodowe może przedłużyć swój mandat na cały czas trwania stanu wyjątkowego. Ma ono również prawo zdecydować o swym rozwiązaniu przed upływem okresu, na który zostało wybrane. Wybory do nowego Zgromadzenia muszą być ogłoszone przed upływem ostatniego dnia okresu, na który poprzednie Zgromadzienie było wybrane. Od dnia rozwiązania do dnia nowych wyborów nie może ułynąć więcej niż trzy i nie mniej niż dwa miesiące.

Zmiana Konstytucji może być zaproponowana przez Prezydium Zgromadzenia Narodowego, przez Rząd federalny lub przez 1/3 ogólnej liczby posłów jednej izby. Wniosek o przystąpienie do dyskusji nad zmianą Konstytucji musi być przyjęty większością głosów każdej izby, sama zaś zmiana uchwalona absolutną większością głosów ogólnej liczby posłów każdej z izb. Uchwalona zmiana ogłaszana jest przez Zgromadzenie Narodowe na wspólnej sesji obu izb.

Prezydium Zgromadzenia Narodowego

Prezydium wybierane jest na wspólnej sesji obu izb i składa się z prezydenta, sześciu wiceprezydentów, sekretarza i najwyżej trzydziestu członków. Do jego funkcji należy zwoływanie Zgromadzenia Narodowego, rozwiązywanie jego w przypadku niedojścia do porozumienia co do projektu ustawodawczego, zarządzanie wyborów do Zgromadzenia, orzekanie na wniosek Rządu federalnego, prezydiów zgromadzeń ludowych poszczególnych republik, Sądu Najwyższego, Naczelnego Prokuratora Publicznego i z własnej inicjatywy co do zgodności norm ustawodawczych poszczególnych republik z Konstytucją ogólnopaństwową i z ustawami federalnymi, autentyczna interpretacja federalnych norm ustawodawczych, ogłaszanie uchwalonych ustaw, wydawanie dekretów, wykonywanie prawa łaski, nadawanie orderów i odznaczeń, ratyfikowanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie na wniosek Rządu federalnego przedstawicieli dyplomatycznych

za granicą, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli obcych państw, zarządzenie ogólnej mobilizacji i stanu wojennego w przypadku zbrojnego zaatakowania państwa lub konieczności wykonania zobowiązań międzynarodowych państwa w stosunku do międzynarodowej organizacji pokoju lub w stosunku do kraju sojuszniczego, mianowanie i odwoływanie na wniosek premiera członków Rządu federalnego w czasie między sesjami izb z warunkiem uzyskania aprobaty Zgromadzenia, wyznaczanie również na wniosek Rządu tymczasowych jego członków, zmiana łączenie i znoszenie Ministerstw i komisyj istniejących w czasie pomiędzy sesjami izb pod warunkiem uzyskania aprobaty Zgromadzenia, ustalanie na wniosek Rządu federalnego, które przedsiębiorstwa i instytucje mają charakter ogólny i pod padają pod bezpośrednią dyrektywę Rządu, oraz zarządzanie na wniosek Rządu federalnego lub na mocy decyzji Zgromadzenia Narodowego głosowania ludowego w sprawach należących do kompetencji Państwa.

Dekrety Prezydium podpisują jego prezydent i sekretarz. Za swe czynności Prezydium odpowiedzialne jest przed Zgromadzeniem, które może nawet przed upływem okresu, na który Prezydium zostało wybrane, znieść z urzędu bądź całe Prezydium bądź poszczególnych jego członków i wybrać na to miejsce nowych.

W razie rozwiązania Zgromadzenia Narodowego Prezydium pełni swe funkcje do czasu wyboru nowego Prezydium.

Organy federalne administracji państwowej.

Najwyższym organem wykonawczym i administracyjnym Republiki Jugosłowiańskiej jest Rząd federalny, mianowany i odwoływany przez Zgromadzenie Narodowe na wspólnej sesji obu izb. Rząd federalny składa się z premiera, wicepremierów, ministrów, prezesa federalnej komisji państwowego planu gospodarczego i prezesa federalnej komisji kontroli. Mogą w nim zasiadać także ministrowie bez teki. Członkowie Rządu składają przysięgę przed Prezydium Zgromadzenia Narodowego, wobec którego też są odpowiedzialni i zdają sprawę ze swych funkcyj. Ponadto ponoszą odpowiedzialność karną za pogwałcenie Konstytucji i innych ustaw podczas sprawowania swych funkcyj. Odpowiadają również za szkody wyrządzone Państwu przez akty nielegalne. Szczegóły tej odpowiedzialności regulują specjalne ustawy federalne.

Ministerstwa dzielą się na federalne i federalno-republikańskie. Do Ministerstw federalnych zaliczają się Ministerstwa: Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej, Komunikacji, Spraw Morskich, Poczty oraz Handlu Zagranicznego. Ministerstwami federalno-republikańskimi są Ministerstwa: Skarbu, Spraw Wewnętrznych,

Sprawiedliwości, Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Aprowizacji Rolnictwa i Lasów, Pracy oraz Robót Publicznych.

W zasadzie Ministerstwa federalne kierują określoną gałęzią administracji państwowej na całym obszarze Państwa bezpośrednio przy pomocy własnych organów. Dla wykonywania prac, należących do ich kompetencji, mogą mianować pełnomocników przy rządach poszczególnych republik oraz tworzyć wydziały i sekcje przy komitetach ludowych.

Ministerstwa federalno-republikańskie kierują określoną gałęzią administracji tylko pośrednio poprzez Ministerstwa poszczególnych republik, a mogą kierować bezpośrednio tylko określonymi pracami, przedsiębiorstwami i instytucjami o znaczeniu ogólnym.

W celu nadawania jednolitego kierunku gałęziom administracji państwowej istnieją przy Rządzie federalnym komitety w działach nauczania i kultury, zdrowia publicznego i opieki społecznej Komitety takie mogą być tworzone także w innych działach administracji państwowej.

Najwyższe organy w poszczególnych republikach Zgromadzenia ludowe.

Każda republika posiada swoje własne zgromadzenie ludowe, wybierane na cztery lata zgodnie z konstytucją danej republiki i będące jej najwyższym organem władzy. Do tego zgromadzenia należy wyłącznie władza ustawodawcza. Zgromadzenie wybiera sobie przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i sekretarzy, którzy kierują sesjami.

Prezydium zgromadzenia ludowego.

Ponadto zgromadzenie ludowe wybiera prezydium złożone z prezydenta, jednego lub kilku wiceprezydentów, jednego sekretarza i takiej ilości członków jaką określa konstytucja danej republiki, która również ustala kompetencje prezydium.

Organy administracyjne.

Najwyższym organem wykonawczym i administracyjnym jest rząd danej republiki, mianowany i odwoływany przez zgromadzenie ludowe, przed którym też ponosi odpowiedzialność za sprawowanie swych funkcyj

Ministerstwa poszczególnych republik są albo federalno-republikańskie albo republikańskie. — Ministerstwa federalno-republikańskie kierują określoną gałęzią administracji i poza dziedzinami, należącymi do ich własnej kompetencji, prowadzą sprawy mini-

sterstw federalno-republikańskich. Rządu federalnego zgodnie z ich zarządzeniami, instrukcjami, zleceniami i decyzjami. Ministerstwa republikańskie kierują samodzielnie pewną gałęzią administracji, należącą do kompetencji danej republiki.

Ministerstwa są określane przez konstytucję danej republiki zgodnie z Konstytucją federalną. Prezydium zgromadzenia ludowego ma jednak prawo zmieniać, łączyć i znosić istniejące Ministerstwa zgodnie z Konstytucją federalną, konstytucją danej republiki, ustawami federalnymi i decyzjami Prezydium Zgromadzenia Narodowego.

Organy autonomicznych prowincyj i krajów.

Zakres autonomii i prawa autonomicznych prowincyj i krajów ustalane są przez konstytucję republiki, do której prowincje te i kraje należą. Statut autonomiczny, który musi być zgodny z Konstytucją federalną i z konstytucją danej republiki, uchwala najwyższy organ autonomicznej prowincji lub kraju, a zatwierdza zgromadzenie ludowe republiki.

Najwyższym organem autonomicznej prowincji jest zgromadzenie ludowe tej prowincji, wybierane na trzy lata przez jej obywateli. Zgromadzenie to zbiera się zgodnie z postanowieniami konstytucji danej republiki. Wybiera ono centralny komitet wykonawczy jako swój organ wykonawczy i administracyjny.

Najwyższym organem kraju autonomicznego jest regionalny komitet ludowy, wybierany na trzy lata przez obywateli tego kraju. Sesje swe komitet ludowy odbywa zgodnie z przepisami konstytucji danej republiki. Komitet ludowy wybiera regionalny komitet wykonawczy, który jest jego organem wykonawczym i administracyjnym.

Organy jednostek administracyjno-terytorialnych.

Organem gmin wiejskich i miejskich, powiatów, miast wydzielonych, departamentów i krain są lokalne komitety ludowe. — Komitety ludowe gmin wiejskich i miejskich wybierane są na dwa lata, zaś komitety ludowe powiatów, miast wydzielonych, departamentów i krain na trzy lata przez obywateli danej jednostki. — Komitety ludowe powiatów, miast wydzielonych, departamentów i krain odbywają swe sesje zwyczajne w terminach przewidzianych w Konstytucji danej republiki. Co do sesji komitetów ludowych gmin wiejskich i miejskich Konstytucja odsyła załatwienie tej sprawy do ustaw specjalnych.

Komitety ludowe kierują działalnością podległych im organów administracyjnych oraz rozwojem gospodarczym i kulturalnym

w swoim okręgu, zabezpieczają porządek publiczny oraz wykonywanie ustaw i ochronę praw obywateli, same uchwalają swoje budżety i w ramach swej kompetencji wydają ogólne zarządzenia na mocy Konstytucji federalnej, konstytucji danej republiki, praw federalnych, ustaw danej republiki i na mocy ogólnych zarządzeń władz przełożonych.

Przy realizowaniu swych zadań komitety ludowe obowiązane są opierać się na inicjatywie i szerokim udziale mas ludowych i organizacyj świata pracy.

Organami wykonawczymi i administracyjnymi lokalnych komitetów ludowych są — jak wspomniano — komitety wykonawcze złożone z przewodniczącego, jego zastępcy, sekretarza i kilku członków, a tylko w małych gminach wiejskich komitet wykonawczy składa się z dwóch osób, naczelnika i sekretarza. Komitety wykonawcze wybierane są przez komitety ludowe spośród ich członków.

W terminach, przewidzianych przez prawo, lokalny komitet ludowy zwołuje l o k a l n e z e b r a n i e w y b o r c ó w, któremu składa sprawozdanie ze swych czynności. Prawa i obowiązki tych zebrań regulują specjalne przepisy ustawowe.

Organy wykonawcze lokalnych komitetów ludowych podlegają zarówno swoim komitetom ludowym jak i organom wykonawczym i administracyjnym władz przełożonych.

Dla kierowania poszczególnymi gałęziami administarcyjnymi komitety ludowe mogą posiadać wydziały i sekcje, podlegające kierownictwu komitetów wykonawczych — Wydziały te i sekcje podlegają w swych pracach zarówno swojemu komitetowi wykonawczemu jak i odpowiedniemu wydziałowi nadrzędnego komitetu ludowego i właściwemu ministerstwu danej republiki.

Sądownictwo.

Organem Narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości są: Sąd Najwyższy Republiki Jugosłowiańskiej, sądy najwyższe poszczególnych republik i prowincyj autonomicznych, sądy departamentalne i sądy powiatowe. W drodze ustawy mogą być jednak tworzone także sądy szczególne dla określonych rodzajów spraw.

Sądy są oddzielone od administracji we wszystkich instancjach, są niezależne przy wymiarze sprawiedliwości i orzekają zgodnie z ustawami w imieniu Narodu. Sądy wyższej instancji mają, w granicach przewidzianych ustawą, prawo kontroli nad sądami niższej instancji.

Rozprawy sądowe są w zasadzie jawne. Wyroki sądowe mogą być zmienione jedynie przez właściwy sąd wyższej instancji.

W zasadzie wszystkie sądy orzekają w kompletach, przy czym komplety w sądach powiatowych i departamentalnych, orzekających w pierwszej instancji, składają się z sędziów zawodowych i z sędziów przysięgłych, mających równe prawa przy ferowaniu wyroków.

Postępowanie sądowe odbywa się z języku republiki, prowincji lub kraju autonomicznego, w którym mieści się siedziba sądu. Obywatele nie znający tego języka, mogą posługiwać się rodzimym językiem oraz zapoznawać się z aktami i śledzić przebieg procesu przy pomocy tłumacza.

Sędziowie Sądu Najwyższego Republiki Jugosłowiańskiej wybierani i zwalniani są ze swych funkcyj przez Zgromadzenie Narodowe na wspólnej sesji obu izb, zaś sędziowie sądów najwyższych poszczególnych republik i prowincyj autonomicznych — przez zgromadzenie ludowe danej republiki lub prowincji. Sędziów i sędziów przysięgłych sądów departamentalnych w departamencie lub mieście wybiera komitet ludowy danego departamentu lub miasta, a sędziów i sędziów przysięgłych sądów powiatowych w powiecie lub mieście — komitet ludowy danego powiatu lub miasta.

Sąd Najwyższy Republiki Jugosłowiańskiej jest najwyższym organem wymiaru sprawiedliwości w Państwie, a ustawa federalna określa w jakich sprawach orzeka on jako pierwsza i w jakich jako druga instancja. Poza tym Sąd Najwyższy orzeka zawsze tylko o legalności wykonywalnych orzeczeń wszystkich sądów Republiki Jugosłowiańskiej pod kątem widzenia stosowania ustaw federalnych. Sądy najwyższe poszczególnych republik i prowincyj autonomicznych orzekają również tylko o legalności takich orzeczeń wszystkich sądów danej republiki czy prowincji. Sądy najwyższe są więc wszystkie wyłącznie instancjami kasacyjnymi.

Sądownictwo wojskowe nie jest uregulowane w Konstytucji, a jego organizację i kompetencje określa specjalna ustawa federalna.

Prokuratura Publiczna.

Prokuratura Publiczna jest organem Zgromadzenia Narodowego Rupubliki Jugosłowiańskiej, a zadanie jej polega na sprawowaniu nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem ustaw przez wszystkie ministerstwa, podległe im organy administracyjne i instytucje zarówno ogólnopaństwowe jak i republikańskie, przez urzędników i przez wszystkich obywateli.

Naczelnego Prokuratora Publicznego i jego zastępców mianuje i odwołuje Zgromadzenie Narodowe na wspólnym posiedzeniu obu izb. Prokuratorzy poszczególnych republik i ich zastępy mianowani i odwoływani są przez Naczelnego Prokuratora Publiczne-

go, zaś prokuratorzy autonomicznych prowincyj i krajów, krain departamentów i powiatów — przez prokuratora publicznego republiki za zgodą Naczelnego Prokuratora Publicznego.

Przy wykonywaniu swych funkcji prokuratorzy publiczni są niezależni i podlegają tylko Naczelnemu Prokuratorowi Publicznemu a uprawnieni są do zgłaszania żądań i wnoszenia skarg oraz interweniowania na zasadzie ustawy w toku postępowania sądowego i administracyjnego. Ponadto mają prawo pociągania do odpowiedzialności karnej, a także w celu ochrony legalności zgłaszania żądań w stosunku do podlegających wykonaniu orzeczeń sądowych i administracyjnych.

Prokurator Publiczny armii i inni prokuratorowie wojskowi mianowani są przez głównodowodzącego armią. Organizację i kompetencje Wojskowej Prokuratury Publicznej określa specjalna ustawa federalna.

Uprawnienia organów nadrzędnych w stosunku do organów podwładnych.

Uchylanie aktów nielegalnych.

Prezydium Zgromadzenia Narodowego ma prawo unieważnić i uchylić wszelkie rozporządzenia, instrukcje, postanowienia i decyzje Rządu federalnego, o ile akty te są niezgodne z Konstytucją federalną lub ustawami federalnymi.

Prezydium zgromadzenia ludowego republiki służy analogiczne prawo w stosunku do rozporządzeń itd. rządu republiki, niezgodnych z Konstytucją federalną lub konstytucją republiki albo z ustawami federalnymi lub prawami republiki.

Rząd federalny upoważniony jest do unieważnienia i uchylenia wszystkich zarządzeń, poleceń, instrukcyj i decyzyj członków Rządu w razie ich niezgodności z Konstytucją federalną, ustawami federalnymi, rozporządzeniami, instrukcjami, poleceniami lub decyzjami tegoż Rządu.

Rząd republiki posiada analogiczne uprawnienia w stosunku do zarządzeń itd. ministrów republiki.

W sprawach należących do kompetencji federalnej Rząd federalny uprawniony jest do zawieszania aktów rządu republiki oraz do unieważniania aktów poszczególnych ministrów republiki w razie niezgodności tych aktów z Konstytucją federalną, konstytucją republiki oraz rozporządzeniami, instrukcjami i poleceniami Rządu federalnego lub jednego z jego członków. — W tych samych warunkach członkowie Rządu federalnego mają prawo zawieszać akty ministrów republiki.

Prezydium zgromadzenia ludowego republiki lub zgromadzenie ludowe prowincji autonomicznej oraz nadrzędne komitety ludowe

uprawnione są do unieważniania i uchylania nielegalnych i nieprawidłowych aktów podległych komitetów ludowych.

Rząd republiki, ministrowie i centralny komitet wykonawczy prowincji autonomicznej mają w granicach swej kompetencji prawo unieważniać i uchylać nielegalne i nieprawidłowe akty komitetów wykonawczych. Takie samo prawo służy nadrzędnym komitetom wykonawczym w stosunku do podległych komitetów wykonawczych.

Komitet ludowy może unieważnić i uchylić każdy nielegalny i nieprawidłowy akt swego komitetu wykonawczego.

Komitet wykonawczy nadrzędnego komitetu ludowego lub centralny komitet wykonawczy autonomicznej prowincji i rząd republiki mogą wstrzywać wykonanie nielegalnych i nieprawidłowych aktów podległego komitetu wykonawczego i zaproponować swojemu komitetowi ludowemu względnie zgromadzeniu ludowemu autonomicznej prowincji lub prezydium zgromadzenia ludowego republiki unieważnienie lub uchylenie takich aktów.

Rozwiązywanie komitetów ludowych.

Nadrzędny komitet ludowy, zgromadzenie ludowe prowincji autonomicznej względnie prezydium zgromadzenia ludowego republiki mają prawo rozwiązania każdego podległego komitetu ludowego i zarządzenia nowych wyborów. Ciała te uprawnione są ponadto do znoszenia z funkcji komitetów wykonawczych wszystkich podległych komitetów ludowych i ustalenia terminu dla dokonania wyboru nowych komitetów wykonawczych.

Z przepisów tego działu Konstytucji oraz z kilku poprzednio przytoczonych wynika, że organy nadrzędne posiadają nietylko szerokie prawo kontroli nad działalnością organów podległych, lecz nadto mogą w razie uchybień reagować w sposób zdecydowany i unieważniać nielegalne akty organów podległych, usuwać władze wykonawcze, oraz rozwiązywać podległe ciała zbiorowe. Ten system należycie wykonywany powinien zagwarantować państwu federalnemu, jakim jest Jugosławia, należytą spoistość i siłę wewnętrzną.

Na zakończenie jeszcze kilku słów o postanowieniach Konstytucji co do armii. — Armia jest — jak głosi Konstytucja — siłą zbrojną Republiki Jugosłowiańskiej, a jej zadaniem jest zapewnić Państwu niezależność, zaś jego narodom wolność. Jest ona stróżem nietykalności granic Państwa i służy utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa. — Głównodowodzącego armią mianuje Zgromadzenie Narodowe na wspólnym posiedzeniu obu izb.

STEFAN STOSYK

TYPOWE NIEDOMAGANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

(artykuł dyskusyjny)

Aparat administracji publicznej pracuje już w pełnym tempie. Personel oddaje się służbie naogół z zapałem i ofiarnością. Warunki pracy, tak ogólne jak lokalne, stopniowo normalizują się i stabilizują. Sprawność, wydajność i wyniki pracy są coraz lepsze. Tym niemniej jesteśmy jeszcze dość dalecy od tego ideału administracji, jaki mamy przed oczyma. Musimy wyzbyć się licznych jeszcze błędów, nadrobić wiele braków, usunąć sporo usterek, wyjść z koła nieporozumień.

Szereg tych niedomagań w naszej pracy codzienej występuje na różnych terenach, w tych samych lub podobnych warunkach, — możemy je więc nazwać typowymi. Jedne z nich są poważniejsze, inne mniej poważne, jeszcze inne zgoła drobe. Jedne dadzą się usunąć łatwiej lub wcześniej, inne trudniej lub później. Wszystkie one jednak są przeszkodami na drodze do całkowitego unormowania systemu pracy w administracji publicznej i do postawienia tego systemu na możliwie wysokim poziomie. Trzeba je zatym wspólnymi i konsekwentnymi wysiłkami zwalczać, a w tym celu trzeba je sobie wpierw jasno uprzytomnić.

Dla ułatwienia tego zadania w odniesieniu do urzędów administracji ogólnej spróbuję poniżej naszkicować te niedomagania typowe w organizacji i metodach pracy, które — według moich spostrzeżeń — występują w administracji ogólnej najczęściej, a których przezwyciężenie, przy pewnych wysiłkach, leży całkowicie w granicach możliwości aparatu wykonawczego. Próba ta obejmie tylko kwestie natury ogólnej, poza tym zaś będzie miała jedynie formę punktacji, bez szerszego naświetlania poszczególnych punktów, dla praktyka bowiem takie naświetlenie byłoby zbędne. Chcę tylko podsumować spostrzeżenia, jakie w szerszym lub węższym zakresie czynimy lub możemy czynić wszyscy, bez względu na zajmowane stanowisko służbowe, przy czym podsumowanie to traktuję jako wstępny materiał do dyskusji, która —

moim zdaniem — powinna się na tle poruszonej kwestii rozwinąć. Sądzę, że kwestia ta warta jest poważnego zainteresowania ze strony ogółu pracowników administracji ogólnej. Każdy z nas przecież powinien się poczuwać do obowiązku samodzielnego poszukiwania dróg wiodących do usprawnienia naszej pracy i podniesienia jej faktycznej wydajności.

Rzecz prosta — wszystkie naszkicowane niżej punkty nie występują w jednym urzędzie jednocześnie i nie występują w każdym urzędzie. I niechaj nikt z nas nie zraża się, jeżeli poniższa punktacja wyda mu się zbyt obfitą lub dla administracji niepochlebną. Nie idzie tu wszak o wyprowadzenie na podstawie omawianej punktacji jakiegoś ryczałtowego sądu o dziesiejszym stanie organizacyjnym administracji publicznej, ani o piętnowanie istniejących braków lub niedociągnięć, czy o wytykanie komukolwiek popełnianych błędów. Zresztą ten tylko nie błądzi, kto nie pracuje. A my pracujemy. I naprawdę nie mamy czego się wstydzić, dotychczasowe bowiem postępy i rezultaty naszej pracy są dostatecznie przekonywujące, nawet dla notorycznych czarnowidzów. Poprostu mamy odwagę uczciwie zestawić własne niedociągnięcia, by tym łatwiej ich na przyszłość uniknąć.

Oto punktacja, oparta na spostrzeżeniach z terenu.

1) Zbyt częste stosowanie przestarzałych metod pracy biurowej (niedostateczny zakres samodzielnej decyzji poszczególnych pracowników, a nadmierna koncentracja decyzyj w osobach kierowników, system dziennikowy w pracy kancelaryjnej, nadmiar rejestracji, pokwitowania wewnętrzne, powolny i niedość prostolinijny obieg akt, niedość precyzyjny podział rzeczowy akt, niejednokrotnie nieporządek w teczkach i t. p.), pomimo, że istnieją odpowiednie przepisy przedwojenne i powojenne, zalecające metody bardziej postępowe, sprężystsze i wydajniejsze. Twierdzenie, że przy obecnym, w dużej części niewyrobionym jeszcze i nie ustabilizowanym służbowo personelu, nie można stosować w pracy biurowej metod nowoczesnych, opartych na ekonomii czasu, sił i kosztów, na zaufaniu do pracownika i na kontroli faktycznej zamiast formalnej, uważam za nieusprawiedliwione ryczałtowanie poglądu, za zbytnie upraszczanie sobie zagadnienia, powodujące formalistyczne ujmowanie spraw i powolność ich biegu.

2) Częsta obawa przed wzięciem na siebie odpowiedzialności za podejmowane decyzje względnie za sprawowane czynności. Zjawisko to odbija niekorzystnie od zdawna ugruntowanego w administracji ogólnej nastawienia na dekoncentrację i jaknajszersze wyzwalanie w poszczególnych pracownikach nietylko ambicji służbowej i inicjatywy własnej, ale i pełnego poczucia odpowiedzialności. Niektórzy łączą to zjawisko z istniejącą mnogością

różnorodnych czynników kontrolnych, przed którymi uważają za potrzebne zabezpieczać się przed przerzucanie odpowiedzialności na innych, względnie przez szereg asekuracyj czysto formalnych. Pogląd taki jest zasadniczym nieporozumieniem, wymagającym zdecydowanego wykorzenienia.

3) Niedość aktywna i konsekwentna względnie niedość umiejętna działalność czynników stałego nadzoru wewnętrznego nad organizacją i metodami pracy własnego urzędu. Oddziały organizacyjne urzędów wojewódzkich nie zawsze rozwijają potrzebne dynamikę względnie przestrzegają utrzymania odpowiedniego kierunku swej pracy istotnej t. j. organizacyjno-usprawnieniowej, w starostwach zaś rola wspomnianego czynnika nadzoru wewnętrznego również nie wykazuje potrzebnej aktywności.

4) Urzędy wyższej instancji, a raczej ich komórki organizacyjne względnie pracownicy, naogół jeszcze za mało zdają sobie sprawę z warunków pracy, z trudności, braków i potrzeb urzędów instancji niższej i nie doceniają w dostatecznej mierze faktu, że uporządkowanie i postawienie na możliwie wysokim poziomie stanu organizacyjnego i funkcjonalnego ich odpowiedników terenowych, aż do samego dołu aparatu administracyjnego, zaoszczędziłoby im samym wielu trudności w pracy bieżącej oraz dopomogłoby do usprawnienia agend własnych. W szczególności urzędy wyższej instancji względnie ich pracownicy niejednokrotnie

a) nie formułują przesyłanych w teren dyrektyw w sposób dość jasny, przejrzysty i pod każdym względem praktyczny,

b) wyznaczają zbyt krótkie terminy wykonania swoich zarządzeń,

c) nie dołączają do swoich zarządzeń, powołujących się na odpowiednie przepisy prawne z okresu przedwojennego — których to przepisów urzędy niższej instancji często nie posiadają — przedruków tych przepisów.

d) obarczają podległe urzędy takimi obowiązkami natury technicznej lub gospodarczej, które łatwiej, taniej i dokładniej mogą być wykonane centralnie, np. jeśli idzie o zaopatrzenie w druki, ewidencje i t. p.,

e) obarczają podległe urzędy nadmiarem sprawozdawczości i statystyki,

f) nie wyczerpują wszystkich sposobów, mających na celu dopomożenie podległym urzędom do okrzepnięcia organizacyjnego i do podniesienia się na wyższy poziom funkcjonalny, np. nie przeszczepiają celowej inicjatywy, wypróbowanych już metod skutecznego działania i dodatnich osiągnięć z punktów lepszych na słabsze, nie opracowują dla podległych urzędów potrzebnych instrukcyj, wzorów, wykazów akt, nie zaopatrują ich

w potrzebne pomoce i urządzenia, nie przesyłają im okólników w potrzebnej ilości egzemplarzy i t. p.,

g) nie utrzymują dość intensywnego kontaktu bezpośredniego z podległymi urzędami w terenie,

h) nie utrzymują dość ścisłego kontaktu ze specjalnymi organami inspekcji i nie wykorzystują w dostatecznej mierze wyjazdów a następnie spostrzeżeń tych organów; dotyczy to zwłaszcza komórek organizacyjnych, załatwiających sprawy personalne.

5) Brak należytego doceniania roli i znaczenia czynnika ludzkiego w administracji publicznej. Nie idzie tu jedynie o tak podstawową konieczność, jak staranny dobór pracowników i należyte wykorzystanie ich kwalifikacyj, tak, iżby aparat administracji ogólnej, na który zwrócone są oczy mieszkańców danego obszaru administrowanego, był naprawdę wzorowy i by w tym aparacie każdy robił faktycznie to, do czego najlepiej się nadaje. Idzie o potrzebę dbałości jeszcze dalej posuniętej. W szczególności uważam, że u nas za mało jeszcze docenia się momenty psychologiczne w organizacji pracy zespołowej, mające ogromne znaczenie dla wytworzenia jak najlepszej atmosfery pracy i współpracy, a przede wszystkim dla wydobycia z każdej jednostki serca do pracy, zadowolenia z niej i realnej inicjatywy. Niejednokrotnie brak wykorzystania takiej inicjatywy, brak dobrego przykładu, zachęty, pochwały czy nagrody, życzliwej dorady, a w rezultacie brak atrakcyjności służby w danym środowisku. Tych podniet nie zastąpi nigdy stosunek czysto formalny, czy suchy rygor, nie zawsze zresztą dość przemyślany, sprawiedliwy lub taktowny. Nieraz też brak bezpośredniego i aktywnego zainteresowania — tak ze strony przełożonych, jak ze strony związków zawodowych — wyrobieniem służbowym, intelektualnym i kulturalnym pracowników, ich sytuacją osobistą i materialną, ich żywotnymi potrzebami. W odniesieniu do młodego i surowego jeszcze materiału ludzkiego, który często trzeba urabiać od podstaw, troska o to wyrobienie będzie niewątpliwie dużą i ciągłą pracą, praca ta jednak jest niezbędna.

6) Szkolenie pracowników niejednokrotnie nie daje oczekiwanych rezultatów, ponieważ:

a) program szkoleniowy bywa przeładowany materiami zbyt specjalnymi, interesującym praktycznie tylko niektórych pracowników, nie obejmuje natomiast w dostatecznej mierze materii ,posiadających znaczenie ogólne i z punktu widzenia założeń akcji szkoleniowej istotnych; za takie materie uważam przede wszystkim praktyczne wiadomości i wskazówki z dziedziny organizacji administracji publicznej i jej metod pracy,

oparte na zasadach naukowej organizacji ,zwłaszcza w odniesieniu do pracy biurowej — kierowniczej, referendarskiej i kancelaryjnej;

b) program szkolenia bywa przyswajany szkolonym w sposób raczej teoretyczny, niż praktyczny; metoda szkolenia ogranicza się z reguły do wykładów, natomiast nie operuję przykładami z bieżącej praktyki, pokazami, ćwiczeniami i parlatoriami, przez co akcja szkoleniowa traci na atrakcyjności;

c) program szkolenia bywa nieodpowiednio rozłożony w czasie, wskutek czego staje się zbyt nużącym dla przemęczonych normalnymi zajęciami służbowymi pracowników szkolonych;

d) akcja szkoleniowa nie cieszy się stałym i bezpośrednim zainteresowaniem kierowników urzędów, co pozbawia ją autorytatywności;

e) niezawsze trafny dobór wykładowców — często z konieczności — a w związku z tym zarówno treść jak forma wykładów szkoleniowych nieraz szwankują co nie jest zachętą dla szkolonych;

f) brak odpowiednich podręczników względnie skryptów, rekapitulujących materiał szkoleniowy i utrwalających go, tak dla stałego użytku podręcznego szkolonych, jak dla dalszego samokształcenia się pracowników;

g) dotychczasowy sposób zaznajamiania się pracowników z nowowydawanymi przepisami zawodzi.

7) Niedość konsekwentne przestrzeganie zasady oszczędności w gospodarce ludźmi, materiałami i czasem, za słabe propagowanie tej zasady wśród pracowników oraz za mało zdecydowana walka z wszelakimi postaciami marnotrawstwa.

8) Brak faktycznej koncentracji względnie harmonizacji prac statystyczno-sprawozdawczych, brak cenzury celowości, form i terminów ankiet, nakładających na podległe urzędy obowiązki statystyczno-sprawozdawcze, oraz nieścisłość względnie niezgodność niektórych podstawowych danych o terenie, zbieranych i posiadanych przez różne jednostki administracyjne lub przez różne komórki organizacyjne tego samego urzędu.

9) Stereotypowe odbywanie zjazdów i konferencyj poszczególnych rodzajów pracowników, n. p. referentów pewnego działu administracji, inspektorów, sekretarzy gminnych i t. p. w urzędach wyższych, zjazdy te inicjujących, zamiast w terenie, w coraz to innych urzędach wykonawczych, gdzie uczestnicy zjazdu mogliby nietylko przedyskutować poszczególne punkty programu zjazdu, lecz także zapoznać się naocznie ze stanem rzeczy na interesującym ich odcinku administracji u sąsiadów i gdzie możnaby uzupełnić i ożywić obrady przy pomocy pokazowej inspekcji lub podobnych metod poglądowych.

10) Niewykorzystanie możliwości tworzenia w poszczególnych województwach wzorowych jednostek administracyjnych, w szczególności wzorowych starostw i urzędów gminnych, jako ośrodków wzorcowego oddziaływania usprawnienionego. Podjęcie tej akcji leży w istotnym interesie służby. Ewentualny szkopuł, że tworzenie wzorowych jednostek administracyjnych byłoby dziś jeszcze przedwczesne należałoby uważać za błędny w samym założeniu, bo właśnie dziś bardziej niż kiedykolwiek potrzebne są takie ośrodki wzorcowe.

Takie byłyby w ujęciu szkicowym — najważniejsze niedomagania typowe w administracji ogólnej które widzę, a które dałoby się zwalczyć, przy zbiorowym wysiłku wszystkich pracowników zwłaszcza zajmujących stanowiska kierownicze na różnych szczeblach hierarchii służbowej. Zwalczanie innych, drobniejszych niedomagań i usterek leży całkowicie w możliwościach każdego pracownika z osobna i specjalnego wysiłku nie wymaga.

Mgr. ANTONI MARCZEWSKI

REJESTRACJA URODZIN.

Obowiązujące od dnia 1. stycznia 1946 r. prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. R. P. Nr 48 poz. 272 ex 1945) unormowało w sposób jednolity dla całego obszaru Państwa między innymi sprawę rejestracji urodzeń.

W myśl art. 58 cytowanego prawa „urodzenie dziecka należy zgłosić urzędnikowi stanu cywilnego, w którego okręgu dziecko urodziło się, w ciągu dwóch tygodni, celem sporządzenia aktu urodzenia, choćby dziecko zmarło przed upływem tego czasu." Stosownie zaś do art. 90 ust. (1) prawa, „kto, będąc obowiązany do zgłoszenia urzędnikowi stanu cywilnego urodzenia lub zejścia, nie czyni tego w czasie właściwym, podlega grzywnie od 20 do 500 złotych".

Termin 2 tygodniowy, przewidziany w prawie o aktach stanu cywilnego dla zgłaszania urodzeń, jest nieco dłuższy od dotychczas obowiązujących terminów w poszczególnych byłych dzielnicach.

Pomimo wyraźnego przepisu prawa, nakazującego zgłoszenie urodzenia dziecka urzędnikowi stanu cywilnego, celem sporządzenia aktu urodzenia, zazwyczaj osoby, obowiązane do dokonania takiego zgłoszenia (art. 60), nie przestrzegają ustawowego obowiązku, co należy tłumaczyć niezdawaniem sobie sprawy ze znaczenia aktu urodzenia i jego skutków dla nowo urodzonego.

Niezgłoszenie urodzenia dziecka we właściwym terminie pociąga za sobą również ujemne skutki z punktu widzenia interesu państwowego, gdyż uniemożliwia prowadzenie dokładnej statystyki ruchu naturalnego ludności.

Zwlekanie ze sporządzeniem aktu urodzenia jest zjawiskiem prawie nagminnym. Należy podkreślić, że bagatelizowanie powyższego obowiązku daje się zauważyć wśród wszystkich warstw społeczeństwa. Być może, iż do pewnego stopnia na taki stan rzeczy wpływa zbyt niski wymiar kary za niezachowanie ustawowego terminu dokonania zgłoszeń.

Rzecz oczywista, że zachodzą i takie wypadki, w których zgłoszenie urodzenia dziecka w Urzędzie Stanu Cywilnego nie mogło być dokonane w terminie ustawowym z przyczyn niezależnych od osób do tego powołanych.

Tego rodzaju wypadki wymagają specjalnego omówienia. Mówiąc o nich, trzeba odróżnić wypadki, gdy dziecko urodziło się w kraju, od wypadków, gdy fakt urodzenia nastąpił za granicą.

I. O ile dziecko urodziło się w kraju, to stosownie do przepisu art. 60 prawa o aktach stanu cywilnego, urodzenie dziecka winno być zgłoszone we właściwym ze względu na miejsce jego urodzienia Urzędu Stanu Cywilnego. Do zgłoszenia obowiązani są w następującej kolejności:

a) ojciec,

b) położna, która była obecna przy porodzie,

c) lekarz, który był obecny przy porodzie,

d) każda inna osoba, która była obecna przy porodzie lub wie o porodzie na podstawie osobistego przekonania się o tym,

e) matka dziecka, skoro tylko stan zdrowia jej na to pozwoli.

Z powyższego przepisu wynika, że zgłoszenie urodzenia dziecka nie stanowi zasadniczo żadnych trudności, gdyż może być dokonane w kolejności przez jedną z wyżej wymienionych osób.

Jednakże ustawodawca liczył się z tym, że zgłoszenie urodzenia dziecka może nastąpić z opóźnieniem nawet powyżej trzech miesięcy. W związku z tym art. 67 zawiera postanowienie, że w tych wypadkach urzędnik stanu cywilnego może sporządzić akt urodzenia jedynie na mocy zezwolenia okręgowej władzy nadzorczej po zbadaniu przez nią przyczyny opóźnienia, przy czym koszty postępowania, związane z badaniem przyczyny opóźnienia, ponosi ten, kto zaniechał zgłoszenia we właściwym terminie.

Przepis art. 67 przerzuca z Urzędów Stanu Cywilnego na Okręgowe władze nadzorcze obowiązek badania przyczyny opóźnienia zgłoszeń, co należy uznać za słuszne i celowe, ponieważ zgłaszanie urodzeń po upływie dłuższego okresu czasu może dać pole do najrozmaitszych nadużyć.

Wobec konieczności badania skomplikowanych niejednokrotnie wypadków, wymagających dokładnej znajomości przepisów prawa oraz szybkiego rozstrzygnięcia w porozumieniu z innymi władzami, wykonywanie czynności badania przyczyn opóźnienia zgłoszeń przez urzędników stanu cywilnego przekraczałoby zakres ich uprawnień i obowiązków.

Dla przykładu przytoczę najbardziej charakterystyczne wypadki możliwych nadużyć w związku ze zgłaszaniem urodzeń w terminie spóźnionym.

Na pierwszy plan wysuwają się nadużycia dla celów spadkowych. Zdając sobie sprawę z tego, że w razie przyjścia na świat dziecka z legalnego związku małżeńskiego, dziecko to jest z mocy prawa spadkobiercą rodziców, osoby interesowane mogą zwrócić się o sporządzeniu aktu urodzenia w trybie art. 67, podając taką datę urodzenia dziecka, która by świadczyła o jego legalnym pochodzeniu, gdy tymczasem dziecko faktycznie urodziło się w innym terminie i pochodziło ze związku poza małżeńskiego.

W tych samych celach może być zgłoszone urodzenie dziecka poza małżeńskiego, jako ślubnego. Może być również dokonane zgłoszenie urodzenia dziecka z zatajeniem faktu jego późniejszej śmierci, lub zgłoszenie urodzenia, którego w ogóle nie było, np. w celu otrzymania zasiłków pieniężnych na dziecko, jako członka rodziny, karty żywnościowej, większego mieszkania i t. d.

Możliwość dokonania nadużyć jest tym większa, że art. 67 nie określa terminu, w ciągu którego może być dokonane zgłoszenie, wobec czego możnaby zgłosić urodzenie po upływie nawet kilku lat, co tymbardziej utrudniłoby badanie przyczyny opóźnienia.

Już z przytoczonych przykładów wynika, że przy badaniu przyczyn opóźnienia trzeba nieraz rozstrzygnąć szereg zawiłych zagadnień, do czego nie jest powołany urzędnik stanu cywilnego.

Po zbadaniu przyczyny opóźnienia zgłoszeń przez okręgową władzę nadzorczą może być, stosownie do przepisu cyt. art. 67, za jej zezwoleniem sporządzony akt urodzenia dziecka we właściwym Urzędzie Stanu Cywilnego. Z tego wynikałoby, że okręgowa władza nadzorcza mogłaby nie udzielić takiego zezwolenia. W praktyce jednak przepis ten ograniczy się tylko do jednego wypadku, kiedy na podstawie przeprowadzonego badania przyczyny opóźnienia zgłoszenia okaże się, że zgłoszenie było fikcyjne, ponieważ faktu urodzenia w ogóle nie było.

We wszelkich innych wypadkach, gdyby nawet ustalono, że zgłoszenie urodzenia zostało dokonane w celu popełnienia nadużycia, akt urodzenia dziecka winien być sporządzony, ponieważ stan cywilny każdej osoby musi być stwierdzony na podstawie aktów, wpisanych do ksiąg stanu cywilnego (art. 1 ust. (1) cyt. prawa).

Poza rozmyślnym opóźnieniem zgłoszenia urodzenia dzieci przez osoby do tego powołane oraz dokonaniem zgłoszeń w celach popełnienia nadużyć, mogą zajść, jak wyżej zaznaczyłem, okoliczności, które najzupełniej usprawiedliwiają niesporządzenie aktu urodzenia we właściwym czasie.

Np. może się zdarzyć, że dziecko urodziło się w miejscowości, odległej od stacji kolejowej, w której z uwagi na stan bezpieczeństwa rodzice dziecka nie mogli pozostawać i zmuszeni byli do zamieszkania na terenie innego województwa. Ze względów niezależnych od rodziców dziecka, fakt jego urodzenia nie mógł być zgłoszony osobiście przez rodziców, lub inne osoby, wymienione w powołanym wyżej art. 60, ponieważ osoby te również przeprowadziły się do innej miejscowości.

Nasuwa się wobec tego pytanie, w jaki sposób w takich wypadkach może być dokonane zgłoszenie urodzenia dziecka we właściwym Urzędzie Stanu Cywilnego?

Biorąc pod uwagę powyższy stan faktyczny, niezgłoszenie urodzenia dziecka, w ustawowym terminie należałoby uznać w takim wypadku za uzasadnione i do takich wypadków, zdaniem moim, ma zastosowanie przepis art. 67.

Wprawdzie art. 58 pr. o aktach stanu cywilnego ustala, że zgłoszenia urodzenia dziecka należy dokonać w Urzędzie Stanu Cywilnego, w którego okręgu dziecko się urodziło, to jednakże zgłoszenie takie może być dokonane za pośrednictwem innego Urzędu. Podstawę prawną do tego daje przepis art. 32 ust. 2 rozporządzenie Prezydenta Rzp. z dnia 22. marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr 36 poz. 341), według którego „władza może dokonać przesłuchania za pomocą równorzędnej lub niższej władzy miejsca zamieszkania lub też pobytu wezwanego, albo też wskazać, że wezwany może bądź przysłać pełnomocnika, bądź złożyć wyjaśnienie na piśmie".

Jeżeli wezwany może być przesłuchany w miejscu zamieszkania lub pobytu, względnie może złożyć wyjaśnienie na piśmie, to również osoba, która pragnie wykonać obowiązek ustawowy, lecz nie jest w możności dokonania przewidzianego prawem zgłoszenia urodzenia dziecka z przyczyn od niej niezależnych we właściwym urzędzie, powinna mieć możność dokonania takiego zgłoszenia za zewoleniem odnośnej władzy w tym Urzędzie Stanu Cywilnego, w którego obwodzie posiada miejsce zamieszkania lub czasowo przebywa.

Po przyjęciu od strony zgłoszenia o urodzeniu dziecka Urząd Stanu Cywilnego, przyjmujący zgłoszenie, winien je przesłać do okręgowej władzy nadzorczej, która zarządzi sporządzenie aktu urodzenia we właściwym Urzędzie.

Przyjmując taki tryb postępowania, będzie można uniknąć trudności, jakie powstają w związku z niemożnością dokonywania zgłoszeń we właściwych Urzedach Stanu Cywilnego.

II. Do rejestracji urodzeń dzieci za granicą, którym przysługuje obywatelstwo polskie, nie mogą mieć zastosowania

terminy, obowiązujące przy zgłaszaniu urodzeń w myśl art. 58 prawa o aktach stanu cywilnego.

Dziecko, urodzone za granicą, może być zarejestrowane w zagranicznym Urzędzie Stanu Cywilnego stosownie do przepisów prawa miejscowego, względnie, o ile akt urodzenia dziecka nie został sporządzony za granicą, jego rodzice mogą ubiegać się o sporządzenie takiego aktu w kraju.

Akt urodzenia dziecka, sporządzony za granicą nie przed polskim urzędnikiem stanu cywilnego, może być wspisany do polskich ksiąg stanu cywilnego na wniosek strony za zezwoleniem okręgowej władzy nadzorczej, (art. 28), przy czym akt taki wpisuje się w dosłownym brzmieniu tłumaczenia urzędowego, sporządzonego przez właściwe polskie przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsularne, Ministerstwo Spraw Zagranicznych lub tłumacza przysięgłego, bez względu na to, czy oryginał jest sporządzony w formie protokólarnej, czy też rubrykowanej (§ 21, (1) rozp. z dnia 24. XI. 45 r. Dz. U. R. P. Nr 54 poz. 304).

Możliwość sporządzenia w kraju aktu urodzenia dziecka które nie było zarejestrowane w zagranicznym Urzędzie Stanu Cywilnego, jest przewidziana w art. 29 cytowanego prawa. Zgodnie z wymienionym artykułem, akty urodzenia obywateli polskich zagranicą mogą być w wyjątkowych przypadkach sporządzane w księgach stanu cywilnego na podstawie zarządzenia Ministra Administracji Publicznej, zwłaszcza, gdy w danym kraju rejestracja stanu cywilnego nie jest zorganizowana, lub też jest zorganizowana w sposób niedostateczny lub wadliwy.

Z tego wynika, że przy sporządzaniu aktu stanu cywilnego dziecka, urodzonego za granicą, przewidziany jest i n n y t r y b p o s t ę p o w a n i a, niż przy zgłaszaniu urodzeń w kraju. Gdy dziecko zostało urodzone w kraju, wystarcza do sporządzenia aktu urodzenia zgłoszenie urodzenia w terminie ustawowym we właściwym Urzędzie Stanu Cywilnego i podanie wszystkich danych, jakie są niezbędne do sporządzenia aktu, natomiast, gdy dziecko urodziło się za granicą o sporządzeniu aktu urodzenia decyduje w każdym poszczególnym wypadku Minister Administracji Publicznej.

Uwzględnienie prośby o sporządzenie aktu urodzenia dziecka jest przy tym uzależnione od tego, czy dziecku przysługuje obywatelstwo polskie, a następnie, czy w kraju, w którym dziecko urodziło się, istotnie nie mógł być sporządzony akt stanu cywilnego z przyczyn niezależnych od osób interesowanych.

Ustalenie obywatelstwa dziecka jest konieczne, ponieważ w trybie art. 29 mogą być sporządzone akty urodzenia tylko tych dzieci, którym przysługuje obywatelstwo polskie. Dlatego kwestia ustalenia obywatelstwa nie powinna być traktowana powierz

chownie. Trzeba więc w każdym wypadku brać pod uwagę, czy rodzice dziecka nie utracili obywatelstwa polskiego, czy dziecko jest ślubne, czy też poza małżeńskie. Zachodzi również konieczność zbadania, czy dziecko, urodzone za granicą, nie nabyło automatycznie z mocy ustawodawstwa miejscowego obcego obywatelstwa.

Umożliwienie sporządzenia aktu urodzenia na podstawie art. 29 jest oczywiście podyktowane warunkami, w jakich znaleźli się obywatele polscy za granicą, zwłaszcza na terenie Niemiec w licznych obozach pracy.

Wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego, że osoby, przebywające w obozach, pozbawione swobody ruchów, nie mogły dokonać czynności, związanych z rejestracją dzieci. Po ukończeniu zaś działań wojennych na pewnych terenach Niemiec miejscowe Urzędy Stanu Cywilnego uległy zniszczeniu, lub przestały funkcjonować. Dlatego też rodzice nowo urodzonych poprzestawali na dokonaniu obrzędu religijnego chrztu w tych miejscowościach, gdzie to było możliwe, w innych zaś wypadkach na dowód faktu urodzenia dziecka za granicą powołują się na zeznania świadków.

Dla powyższej kategorii osób ma zastosowanie przepis art. 29 cytowanego prawa.

Jednakże przepis tego artykułu będzie stosowany w przyszłości w wyjątkowych wypadkach, gdyż właściwym jego celem była konieczność uregulowania zagadnienia rejestracji stanu cywilnego tych obywateli polskich, przebywających za granicą, których stan cywilny nie mógł być stwierdzony z powodu wydarzeń wojennych.

W szczególności, jak głosi § 24 cytowanego rozporządzenia z dnia 24. XI. 1945 r., w trybie art. 29 mogą być rejestrowane urodzenia i zgony obywateli polskich, które nastąpiły w okresie wojny 1939 — 1945 w Niemczech i na uchodźtwie oraz w czasie repatriacji, a nie zostały zarejestrowane we właściwym Urzędzie Stanu Cywilnego za granicą.

W warunkach życia normalnego obywatele polscy, przebywający za granicą, będą mogli rejestrować urodzenia swych dzieci w zagranicznych Urzędach Stanu Cywilnego lub w Urzędzie Konsularnym R. P. przed polskim urzędnikiem stanu cywilnego. O ile zarejestrowanie urodzenia dziecka za granicą nie będzie mogło być dokonane z ważnych powodów, wówczas w tych wypadach miałby nadal zastosowanie przepis art. 29. Należy przypuszczać, że będą to nader rzadkie wypadki.

TADEUSZ KOSMALA

UWAGI O SPOSOBIE ZAPISYWANIA I SKREŚLANIA Z REJESTRU MIESZKAŃCÓW

(artykuł dyskusyjny)

W numerze 2 — 3 „Gazety Administracji" z 1946 r., w artykule „O rejestrach mieszkańców" próbowałem wykazać, że z dwóch stosowanych w Polsce rejestrów mieszkańców jeden z nich, a mianowicie książkowy, winien być zaniechany, jako mniej praktyczny niż rejestr kartotekowy.

Nawiązując do poprzednio zajętego stanowiska chciałbym obecnie poddać pod dyskusję i rozważenie sposób zapisywania i skreślenia osób z rejestru mieszkańców (kartotekowego).

Wydaje mi się bowiem, że sposób ten powinien ulec pewnemu uproszczeniu i że wprowadzenie tego uproszczenia jest rzeczą możliwą do zrealizowania.

Przed przystąpieniem do rozważanie tego zagadnienia podac należy kilka uwag, dotyczących zamieszkania w gminie.

W myśl 3 § rozporządzenia Min. Spraw Wewnętrznych z 1934 r. o meldunkach i księgach ludności (poz. 489 Dz. Ust.) dowodem zamieszkania w gminie jest zapisanie do rejestru mieszkańców, o ile nie przeprowadzony zostanie dowód przeciwny. Rozwinięciem tego przepisu są postanowienia § 29 tegoż rozporządzenia, które stanowią, że nikt nie może być zapisany do rejestru mieszkańców w dwóch lub więcej miejscowościach równocześnie.

Przy zmianie miejsca zamieszkania powinno nastąpić skreślenie z rejestru w jednej gminie, a zapisanie w drugiej.

W jaki sposób postępuje się przy uskutecznianiu tych zapisów i skreśleń, wskazują dalsze przepisy rozporządzenia z 1934 r. oraz instrukcja o prowadzeniu rejestru mieszkańców z 1930 r.

Zgodnie z wymienionymi wyżej przepisami postępowanie gmin w powyższym zakresie przedstawia się następująco:

Gmina, która przyjęła kartkę meldunkową wzoru Nr 1, t. zw. zgłoszenie zamieszkania, wpisuje ją do księgi kontroli ruchu

ludności przybywającej wzoru Nr 8, a następnie wysyła do gminy poprzedniego miejsca zamieszkania, wskazanej w kartce wzoru Nr 1, zawiadomienie wzoru „C" (o przybyciu na teren danej gminy wymienionej osoby), z prośbą o nadesłanie potwierdzenia skreślenia z rejestru mieszkańców oraz wyciągu z niego, wraz z dokumentami osoby zainteresowanej (np metryką urodzenia, świadectwem stwierdzającym zawód, stan cywilny i t. p.).

Gmina, która otrzymała zawiadomienie wzoru „C", po sprawdzeniu, że istotnie wskazana w tym zawiadomieniu osoba jest zapisana do rejestru mieszkańców, przesyła w odpowiedzi zawiadomienie wzoru „A" (t. zw. potwierdzenie skreślenia z rejestru), dołączając wszystkie posiadane dokumenty, dotyczące danej osoby. Fakt wysłania wzoru „A", oraz dokumentów, notuje gmina w księdze kontroli ruchu ludności ubywającej wzoru Nr 8 A, a następnie dokonuje skreślenie z rejestru mieszkańców przez odnotowanie na karcie rodzinnej daty opuszczenia gminy i oznaczenia na tej karcie ((kolorem czerwonym) roku, w którym skreślenie nastąpiło.

Odpowiedzi negatywne, to znaczy stwierdzające, że w danej gminie wymieniona w zawiadomieniu osoba nie mieszkała, lub obecnie nie mieszka (np. zmieniła miejsca zamieszkania już rok temu), przesyła się na wzorze „D".

Gmina, która wysłała wzór „C", po otrzymaniu odpowiedzi na wzorze „A" doknuje zapisania do rejestru. Zapisanie to polega na odnotowaniu w księdze kontroli ruchu ludności przybywającej faktu otrzymania wzoru „A", oraz na wypisaniu karty rodzinnej dla osoby zainteresowanej.

W przypadku niemożności dokonania zapisu lub skreślenia w trybie wyżej wskazanym, wskutek braku wiadomości co do poprzedniego, wzgl. nowego miejsca zamieszkania(po przeprowadzeniu odpowiednich dochodzeń meldunkowych), zapisanie lub skreślenie z rejestru następuje na podstawie decyzji gminy, wzgl. powiatowej władzy administracji ogólnej (podstawa: § 36 cyt. rozporządzenia z 1934 r.).

Z podanego wyżej opisu wynika między innymi, że każdorazowa zmiana miejsca zamieszkania pociąga za sobą konieczność wypisywania (zakładania) nowej karty rodzinnej.

Zachodzi w tym wypadku pytanie, czy jest to z punktu widzenia potrzeb ewidencji ruchu ludności bezwzględnie konieczne.

Spróbuję wykazać na podstawie proponowanego przeze mnie (zmienionego) trybu postępowania w powyższej materii, że takiej konieczności nie ma.

Tryb ten wyglądałby następująco:

Gmina, która przyjęła kartkę meldunkową wzoru Nr 1, wpisuje ją do księgi kontroli ruchu ludności przybywającej wzoru Nr 8, wysyła następnie do gminy poprzedniego miejsca zamieszkania (wskazanej w kartce wzoru Nr 1) zawiadomienie (mniej więcej o treści wzoru „C"), z prośbą o dokonanie określenia z rejestru i nadesłania karty rodzinnej, wraz z dokumentami osoby, które dotyczą (zamiast zawiadomienia wzoru „A").

Gmina poprzedniego miejsca zamieszkania, po otrzymaniu zawiadomienia (mniej więcej o treści wzoru „C") wysyła do gminy nowego miejsca zamieszkania kartę rodzinną wraz z żądanymi dokumentami, notując ten fakt (t. zn. fakt skreślenia z rejestru) w księdze kontroli ruchu ludności ubywającej wzoru Nr 8A.

Jednocześnie w miejsce wyjętej karty rodzinnej umieszcza się specjalną kartę z odpowiednią adnotacją (najlepiej na kartce wzoru Nr 1).

Gmina, która otrzymała kartę rodziną, notuje fakt jej otrzymania w księdze kontroli ruchu ludności wzoru Nr 8, a następnie umieszcza na tej karcie numer kolejny, pod który zapisano kartkę wzoru Nr 1.

Kartę w ten sposób oznaczoną wkłada się do kortoteki (rejestru) pod właściwą literę alfabetu.

W przypadku otrzymania odpowiedzi negatywnej (o treści mniej więcej wzoru „D") gmina przeprowadza stosowne dochodzenia meldunkowe, w celu ustalenia porzedniego miejsca zamieszkania. Jeżeli mimo poszukiwań miejsca tego nie da się ustalić, gmina wystąpi z odpowiednim wnioskiem do powiatowej władzy administracji ogólnej, z prośbą o wydanie decyzji zapisania danej osoby do rejestru.

Gmina, którą mieszkaniec opuścił nie podając nowego miejsca zamieszkania, albo podając go w sposób niedokładny, niepozwalający stwierdzić jego położenia, po przeprowadzeniu odpowiedniego dochodzenia, skreśli daną osobę z rejestru mieszkańców po upływie 5 miesięcy od daty rozpoczęciu poszukiwań, notując ten fakt w księdze kontroli ruchu ludności ubywającej, a także na karcie rodzinnej. Karta ta pozostanie nadal w gminie.

Proponowany powyżej tryb postępowania, jak widzimy, nie naruszyłby w niczym samym zasad zawartych w trybie obecnie obowiązującym, a sprowadziłby się jedynie do wyeliminowania zawiadomienia wzoru „A" i wprowadzenia zamiast niego obowiązku przesyłania za mieszkańcem karty rodzinnej.

W efekcie tryb ten przyczyniłby się do znacznego odciążenia gmin w pracy (brak obowiązku wypełniania coraz to nowych kart rodzinnych), a nadto dałby poważne oszczędności.

Dla obiektywnego naświetlenia tej sprawy zwrócę uwagę, że ewentualne wprowadzenie proponowanego trybu pociągnęłoby za sobą konieczność zastosowania jednolitego typu rejestru, t. zn. kartotekowego, na terenie całego Państwa.

Zaszłaby także konieczność poczynienia pewnych przestawień i zmian w treści rubryk karty rodzinnej.

POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE

Przed wydaniem decyzji przez władzę administracyjną w sprawach z zakresu prawa administracyjnego zachodzi z reguły konieczność zbadania przez tę władzę okoliczności faktycznych sprawy, uzasadniających wydanie decyzji i stanowiących je podstawę, a więc zebrania przedwstępnych formacyj, przeprowadzenia dochodzeń, uzyskania potrzebnych opinii i t. p. (art. 68 ust. 2) tj. przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Postępowanie to unormowane jest w art. 44 — 48 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, poza tym zaś rozporządzenie to zawiera szereg przepisów szczególnych odnoszących się do poszczególnych czynności w toku postępowania wyjaśniającego, a przede wszystkim do przeprowadzenia dowodów w toku tego postępowania.

Według art. 44 władza administracyjna z urzędu określa zakres postępcwania wyjaśniającego i środków dowodowych potrzebnych do należytego ustalenia stanu sprawy, bez względu na to, czy chodzi o sprawę wszczętą przez władzę z urzędu, czy też na skutek podania osoby interesowanej (strony). Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym opiera zatem postępowanie wyjaśniające na zasadzie śledczej, będącej przeciwieństwem zasady kontradyktoryjności, przyjętej w procesie cywilnym, w którym wskazanie materiału faktycznego i dowodowego należy do stron, biorących udział w danym sporze cywilnym [1]).

Zasada ustalania przez samą władzę z urzędu zakresu postępowania wyjaśniającego, doznaje przełamania w tych wypadkach, w których poszczególne przepisy prawa administracyjnego same wskazują pewne okoliczności faktyczne, które należy stwierdzić, względnie dowody, które należy w postępowaniu wy-

---

[1]) Wit Klonowiecki — Strona w postępowaniu administracyjnym Lublin 1938 r. str. 90 i 91.

jaśniającym przeprowadzić. Poszczególne przepisy ustawowe nakładają też w niektórych wypadkach wyraźnie obowiązek przedstawienia przez stronę pewnych dowodów (np. metryki urodzenia, świadectwa studiów, dowodu obywatelstwa) w toku postępowania. — W tych zatem wypadkach zakres postępowania wyjaśniającego i środków dowodowych określony jest z góry w owych szczególnych przepisach ustawowych.

Przy ustalaniu zakresu postępowania wyjaśniającego i środków dowodowych władza powinna kierować się względami celowości, szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów (art. 44). Ta wskazówka dla władzy jest wyrazem tendencji do usprawnienia postępowania administracyjnego, przejawiającej się między innymi również w przepisie art. 68 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

Ustanowienie zakresu postępowania wyjaśniającego polega na ustaleniu, jakie okoliczności faktyczne wymagają stwierdzenia w danej sprawie, oraz jakie dowody powinny być przeprowadzone, celem stwierdzenia tych okoliczności.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie wiąże władzy w tym kierunku i pozostawia jej swobodę w wyborze środków dowodowych potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego sprawy, postanawiając w art. 49, że jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym służy wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

Nie tylko wybór środków dowodowych pozostawiony jest uznaniu władzy, ale pozostawiona ocenie władzy jest również siła dowodowa przeprowadzonych dowodów. O tym bowiem, czy dana okoliczność ma być przyjęta za udowodnioną, decyduje władza na podstawie swobodnej oceny wyników postępowania wyjaśniającego. (art. 50).

Swobodna ocena przeprowadzonych dowodów, jak to wyjaśnił N. T. A. w szeregu wyroków [2]), powinna się opierać na całokształcie wyników postępowania dowodowego, a więc powinna uwzględniać nie wyniki tylko poszczególnych dowodów, ale wyniki wszystkich dowodów w ich łączności ze sobą. Ocena ta jest swobodną, nie może jednak być dowolną, jeżeli więc władza wyników jednego z przeprowadzonych dowodów nie uwzględnia (np. nie daje wiary zeznaniom pewnego

---

[2]) np. wyrok z 23 X. 1933 r. l. rej. 5614/30, Zb. wyr. Nr 688A, z 27. IV. 1934 r. l. rej. 9132/31, Zb. wyr. Nr 755A, z 20. IX. 1938 l. rej. 1610/36, Zb. wyr. Nr 1615A. z 4. X. 1938 r. l. rej 4643/38. O. P. A. Nr 1617 A,

Co do pojęcia „swobodnej oceny" w odróżnieniu od „swobodnego uznania" zob. **Iserzon** „Swobodne uznanie a swobodna ocena" — Nr 2/3 „Gazety Administracji" z 1946 r.

świadka), obowiązana jest stanowisko swoje odpowiednio umotywować.

Swobodna ocena dowodów przez władzę jest przeciwieństwem dawniejszej „zasady formalnych dowodów", w myśl której ustawodawca z góry określał, kiedy władza musi uznać pewien fakt za udowodniony (np. w razie stwierdzenia go przez pewną ilość świadków), lub kiedy na podstawie pewnych dowodów nie może go uznać za udowodniony (np. na podstawie zeznań członków rodziny). Podczas gdy stosowanie „zasady formalnych dowodów" prowadziło tylko do ustalenia tzw. „prawdy formalnej", — to oparcie postępowania wyjaśniającego na zasadzie swobodnej oceny dowodów ma na celu ustalenie prawdy materialnej, a zatem rzeczywistego stanu faktycznego. Od zasady tej jednak wprowadziło rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym odchylenia o tyle, że według art. 52 dokumenty publiczne wystawione w przepisanej formie stanowią zupełny dowód na to, co wedle nich urzędownie zostało stwierdzone, oświadczone lub zarządzone. Władza jest zatem o tyle związana treścią dokumentu publicznego, że daje jej ona pełną podstawę do uznania tej treści za zgodną ze stanem faktycznym. Podobnie według art. 53 dokumenty prywatne, podpisane przez wystawcę, stanowią zupełny dowód na to, że zawarte w nich oświadczenia pochodzą od wystawcy.

W art. 51 — 67 zawarte są postanowienia odnoszące się do dowodu z dokumentów, świadków i biegłych oraz dowodu z oględzin na miejscu.

W szczególności o ile chodzi o dowód z dokumentów, to ich siłę dowodową ocenia władza w granicach przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym i innych przepisów prawnych. Siła dowodowa dokumentów podlega zatem swobodnej ocenie władzy, o ile pewnym dokumentom nie jest nadana siła dowodowa w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym (jak we wskazanych wyżej przepisach art. 52 i 53) lub w innych przepisach (jak np. w przepisach o mocy dowodowej ksiąg handlowych).

Jeżeli zdaniem władzy istnieje uzasadnione podejrzenie, że dokument jest nieprawdziwy, wówczas — jeżeli dokument ten ma istotne zrzeczenie dla załatwienia danej sprawy — władza powinna bieg postępowania administracyjnego w całości lub w części wstrzymać do czasu wyjaśnienia kwestii prawdziwości dokumentu, bądź też — jeżeli dokument nie ma istotnego znaczenia dla załatwienia sprawy — może władza kwestię tę pominąć i postępowanie dalej prowadzić.

Dokumentem publicznym (art. 52) jest dokument uznany za publiczny przez obowiązujące przepisy, albo wystawiony przez władzę publiczną w granicach jej kompetencji albo przez osobę zaufania publicznego (np. przez urzędnika stanu cywilnego, lub notariusza) Dokumenty te, jak już wyżej zaznaczono, mają zupełną moc dowodową, to zatem, co w nich stwierdzono, oświadczono lub zarządzono, nie podlega swobodnej ocenie władzy, lecz na zasadzie art. 52 omawianego rozporządzenia uznaje się — bez potrzeby prowadzenia dalszych dowodów — za udowodnione.

Natomiast moc dowodowa dokumentów wystawionych jako publiczne przez władze obce, podlega swobodnej ocenie władzy, przy zachowaniu obowiązujących przepisów prawnych, a zatem ocena ta ulega ograniczeniu w tych wypadkach, gdy np według ratyfikowanej umowy międzynarodowej, pewnym dokumentom wystawionym przez władze danego państwa przyznano zupełną moc dowodową.

Rozważenia wymaga przy tym kwestia, czy dopuszczalny jest dowód, że treść dokumentu publicznego nie jest zgodna z prawdą. W tej kwestii zdania są podzielone. Kałuski stoi na stanowisku[3]), że dopuszczalny jest jedynie dowód nieprawdziwości dokumentu publicznego, skoro jednak prawdziwość jego jest stwierdzona, wówczas władza winna przyjąć za udowodnione fakty, które z dokumentu publicznego wynikają. Podobnie Klonowiecki[4]) wydaje się być zdania, że władza rozstrzygająca sprawę może tylko badać, czy dany dokument jest rzeczywiście publiczny, względnie, czy nie jest nieprawdziwym. Odmiennego zdania jest Iserzon[5]) i Czapiński[6]), którzy wypowiadają się za koniecznością dopuszczenia przez władzę dowodów zaofiarowanych na okoliczność, że treść dokumentu publicznego jest niezgodna z faktycznym stanem rzeczy. Zapatrywanie to należy uznać za uzasadnione. Art. 55 rozp. o postępowaniu administracyjnym postanawia bowiem, że dopuszczalny jest dowód nieprawdziwości zarówno dokumentów publicznych, jakoteż prywatnych, nie czyniąc co do tego różnicy między oboma tymi rodzajami dokumentów. Skoro zatem nie ulega wątpliwości, że dopuszczalny jest dowód nieprawdziwości treści dokumentu prywatnego, to wobec brzmienia art. 55 należy tę samę zasadę stosować i do dokumentów publicznych. Użyte zatem

---

[3]) Dr W. Kałuski — Postępowanie administracyjne — Kielce 1929 r. str. 89 i 90.

[4]) Klonowiecki l. cit. str. 94 i 115.

[5]) Dr E. Iserzon — „Postępowanie administracyjne — komentarz" Kraków 1937 r. str. 108.

[6]) Wł. Czapiński „Nowe prawo o postępowaniu administracyjnym" Warszawa 1929 r. str. 51.

w art. 55 określenie „nieprawdziwość" dokumentów publicznych należy zgodnie z interpretacją Iserzona odnieść nietylko do autentyczności tych dokumentów, ale także do zgodności ich treści ze stanem faktycznym.

Co do przeprowadzenia w postępowaniu wyjaśniającym dowodu z przesłuchania świadków, to dowód ten może być przeprowadzony przez władzę z własnej jej inicjatywy lub na wniosek stron (art. 57), przy czym władza może przeprowadzić przesłuchanie świadka pod przysięgą. O zaprzysiężenie świadka zwraca się władza do najbliższego sądu grodzkiego (art. 61). Prawo zgłoszenia wniosku o przesłuchanie świadka służy nie każdej osobie interesowanej, lecz tylko stronie. Jeżeli jednak osoba interesowana celem zrealizowania swego „roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu" zgłasza wniosek o przesłuchanie świadka, to w ten sposób „uczestniczy w sprawie" (art. 9), a zatem staje się stroną, legitymowaną do zgłoszenia takiego wniosku.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie zawiera postanowień wskazujących, w jakich wypadkach wniosek strony o zbadanie świadka powinien być uwzględniony. Ponieważ jednak celem postępowania wyjaśniającego jest zbadanie materialnej prawdy, przyjąć należy, że zaofiarowany przez stronę dowód z przesłuchania świadka powinien być uwzględniony zawsze wtedy, gdy zeznanie świadka może wyjaśnić okoliczności istotne dla sprawy i wymagające zbadania, (a więc nie okoliczności obojętne lub niesporne). Nawet w wypadkach, gdy pewne okoliczności zostają stwierdzone zeznaniami innych świadków lub innymi środkami dowodowymi, a strona powołuje dowód z przesłuchania świadka, którego zeznania mogłyby wiarogodność zeznań innych świadków, albo moc dowodową innych dowodów (np. dokumentów), osłabić lub obalić, powinna władza powołany dowód z przesłuchania świadka przeprowadzić.

W razie niestawiennictwa wezwanego świadka, powinien on być wezwany ponownie lub przymusowo sprowadzony (art. 108)

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewiduje, że świadkowie badani na wniosek stron mogą być bądź wzywani przez władzę, bądź też sprowadzeni za zgodą władzy przez same strony.

Składanie przez świadków zeznań następuje:

a) drogą wezwania ich i bezpośredniego zbadania przez władzę lub

b) zażądania od nich zeznań na piśmie. W tym wypadku zeznanie musi być napisane w całości własnoręcznie przez zeznającego.

Dostarczenie zeznania na piśmie może nastąpić jedynie wówczas, gdy przesłuchanie ma się odbyć bez przysięgi (art. 20 ust.

3). Zażądanie zeznań na piśmie powinno zwłaszcza nastąpić wówczas, gdy stawiennictwo świadka jest utrudnione z powodu znacznej odległości jego miejsca zamieszkania od miejsca stawiennictwa, lub gdy świadek jest chory.

W takich wypadkach może też nastąpić złożenie zeznań

c) drogą zbadania świadka przez równorzędny albo niższy urząd w miejscu znajdującym się w pobliżu zamieszkania świadka, lub przez zbadanie na miejscu tj. w mieszkaniu świadka, który z powodu choroby nie może stawić się do przesłuchania przed władzą lub urzędem.

Zasadniczo więc władza mająca wydać decyzję w danej sprawie przeprowadza dowód z przesłuchania świadków, (jak i inne dowody) sama tj. bezpośrednio („zasada bezpośredniości"), a wyjątkowo tylko w razie istnienia wspomnianych wyżej przeszkód zwraca się o przeprowadzenie przesłuchania przez władzę inną. Zasada bezpośredniości ma na celu, by władza orzekająca otrzymywała wiadomości o okolicznościach objętych zeznaniami świadków z pierwszego źródła i tylko w razie niemożności korzystania z niego, korzystała ze źródeł dalszych, pochodnych[7]). Z zasady tej wypływa również postulat, by całe postępowanie wyjaśniające przeprowadzał ten sam urzędnik, który następnie na podstawie jego wyników ma wydać decyzję w danej sprawie[8]). — takiego jednak postanowienia rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie zawiera.

Na tych samych zasadach co wzywanie i badanie świadków, odbywa się w postępowaniu wyjaśniającym w razie potrzeby również wzywanie i badanie biegłych (art. 62) (rzeczoznawców) tj. osób, które posiadając w pewnej dziedzinie wiadomości względnie wykształcenie fachowe, powołane są do wydania dla użytku władzy opinii fachowej w danej kwestii, nasuwającej się w toku postępowania wyjaśniającego (np. lekarze, technicy). Biegli zatem, tak jak świadkowie, mogą być badani w postępowaniu bądź z inicjatywy władzy, bądź też na wniosek stron. Biegłego przedstawionego przez stronę, władza nie przyjmie, a wezwanego wyłączy, gdy powstaje uzasadniona wątpliwość co do jego bezstronności (art. 63).

W toku tego postępowania może też władza, z urzędu albo na wniosek strony zarządzić oględziny na miejscu z udziałem lub bez udziału biegłych (art. 65).

Strony, o ile zjawią się w czasie badania świadków, biegłych lub w czasie oględzin na miejscu, winny być dopuszczone do uczestniczenia w tych czynnościach jeżeli interes publiczny nie stoi temu na przeszkodzie (art. 66). „Uczestniczenie" to uza-

[7]) Klonowiecki l. cit. str. 96. 97.

[8]) Klonowiecki l. cit. str. 97.

sadnia prawo stron nietylko do obecności przy badaniu i oględzinach, ale również do zadawania świadkom i biegłym pytań, udzielania wyjaśnień w czasie oględzin, składania oświadczeń i zgłaszania wniosków. Natomiast z rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym nie wynika obowiązek władzy wzywania stron do uczestniczenia przy badaniu świadków i biegłych względnie przy oględzinach na miejscu, o ile czynności te nie odbywają się podczas rozprawy ustnej.

Niedopuszczenie strony do „uczestniczenia" w powyższych czynnościach może nastąpić tylko ze względu na „interes publiczny", przy czym władza odmawiając stronie prawa do uczestniczenia przy tych czynnościach, musiałaby zgodnie z art. 75 ust. 2 stanowisko swoje uzasadnić.

Do rzędu środków dowodowych, prócz badania świadków, biegłych i oględzin na miejscu, należą też i wyjaśnienia stron.

Wprawdzie w rozdziale o dowodach rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie wspomina wyraźnie o wyjaśnieniach stron, jako o środku dowodowym, to jednak z brzmienia art. 49 postanawiającego, że jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym służy wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, jakoteż z innych postanowień rozporządzenia wynika, że wyjaśnienia stron względnie osób interesowanych mogą służyć jako środki dowodowe.

W szczególności art. 19 ust. 2 przewiduje sporządzenie protokołów o przesłuchaniu osób interesowanych, świadków i biegłych. Art. 22 przewiduje wzywanie osób do złożenia potrzebnych wyjaśnień osobiście lub pisemnie, zaś art. 32 przewoduje obowiązek osób interesowanych do udzielenia na pieśmie wyjaśnień żądanych przez władze w interesie publicznym, przy czym osoby te mogą uchylić się od udzielenia tych wyjaśnień w tych wypadkach, (art. 59, 60) w których nie można żądać zeznań od świadków względnie, w których świadkowie mogą odmówić odpowiedzi na zadawane im pytania. Strony, winne niestawiennictwa na wezwanie władz lub odmowy żądanych wyjaśnień ulegają — tak jak świadkowie i biegli — sankcjom przewidzianym w art. 108. Prócz tego strony mają możność składania ustnych wyjaśnień na rozprawie ustnej w razie wyznaczenia jej przez władzę w toku postępowania wyjaśniającego (art. 47). Władza nie może jednak przeprowadzić przesłuchania strony pod przysięgą. Rozporządzenie przewiduje jedynie przesłuchanie pod przysięgą świadków i biegłych. Konsekwentnie z tym przewiduje art. 20 ust. 2 zaznaczenie w protokóle faktu zaprzysiężenia tylko świadków i biegłych.

Ze względu na wynikający z art. 44 obowiązek władzy wyczerpującego ustalenia stanu sprawy, przyjąć należy ,że władza ma, jak to podkreśla Iserzon [9]), obowiązek przesłuchania strony w tym wypadkach, gdy takie przesłuchanie może prowadzić do ustalenia okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy. Pominięcie wyjaśnień strony, bez sprawdzenia ich wiarogodności i bez uzasadnienia powodów pominięcia. musiałoby być uznane za istotną wadliwość postępowania. Wyjaśnienia strony dotyczące stanu faktycznego sprawy władza powinna traktować narówni z innymi środkami dowodowymi [10]), a wyjaśnienia te i ich wiarogodność podawać swobodnej ocenie, tak jak inne środki dowodowe.

Celem postępowania wyjaśniającego jest należyte ustalenie stanu sprawy potrzebne do wydania decyzji władzy. Tryb przeprowadzenia tego postępowania zależy od rodzaju i okoliczności danej sprawy. Może więc ono ograniczyć się do wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności drogą przesłuchania świadka, lub złożenia przez stronę potrzebnych wyjaśnień i przedłożenia zażądanych przez władzę dokumentów, mogą też zachodzić wypadki, w których przepis ustawowy lub okoliczności sprawy wymagają przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy ustnej.

Poszczególne przepisy ustawowe nakazują w pewnych wypadkach (np. ustawa wodna, prawo wywłaszczeniowe, dekret o publicznej gospodarce lokalami) przeprowadzenie rozprawy ustnej, poza tymi wypadkami zaś przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy ustnej pozostawione jest uznaniu władzy, o ile w ten sposób da się osiągnąć znaczne przyspieszenie i uproszczenie postępowania.

W szczególności według art. 45 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym władza może zarządzić z urzędu lub na wniosek strony rozprawę ustną, jeżeli chodzi o uzgodnienie sprzecznych interesów stron, albo jeżeli chodzi o rozpatrzenie sprawy przy udziale większej liczby osób interesowanych, reprezentantów różnych działów administracji, albo przy udziale świadków lub biegłych, wreszcie o ile badanie wyjaśniające ma być przeprowadzone poza siedzibą urzędu przez delegowanego w tym celu urzędnika.

Potrzebę wyznaczenia rozprawy ocenia władza w granicach powyższych dyrektyw. Zasadniczo odbycie rozprawy ma na celu skoncentrowanie postępowania wyjaśniającego w jednym miejscu i czasie, a przez to usprawnienie tego postępowania. W następstwie tego ułatwione jest ewentualnie skonfrontowanie

---

[9]) Iserzon l. cit. str. 71.

[10]) Klonowiecki l. cit. str. 109, 113, 114.

świadków, zgłaszanie w związku z wynikami badań wniosków stron i osób interesowanych i składanie przez nie oświadczeń i wyjaśnień, — zwłaszcza, że o terminie rozprawy ustnej muszą być zawiadomione strony i osoby interesowane obok świadków i biegłych oraz zainteresowanych władz i urzędów (art. 46).

Urzędnik prowadzący rozprawę obowiązany jest, mając zawsze na uwadze interes publiczny, dążyć do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy przez wyczerpanie materiału dowodowego oraz możliwego uzgodnienia sprzecznych interesów stron. Zarazem rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym (art. 47) przewiduje, że osobom interesowanym (a więc nietylko stronom) ma być dana możność zapoznania się ze sprawą i złożenia potrzebnych oświadczeń. Tym samym więc osoby interesowane mają prawo do otrzymania danych zawartych w aktach sprawy, z wyjątkiem jedynie tych, które są objęte tajemnicą służbową[11]). W rozprawie mogą brać udział wszystkie osoby interesowane i zgłaszać swe wnioski i zarzuty, przy czym, jeżeli nie stawią się na rozprawie osobiście, mogą je złożyć na piśmie przed rozprawą, co w zawiadomieniu o wyznaczeniu rozprawy ma być wyraźnie zaznaczone.

Żądania, wnioski i zarzuty nie zgłoszone ustnie podczas rozprawy, względnie na piśmie przed rozprawą, lecz dopiero w dalszym postępowaniu po rozprawie, mogłyby być przez władze nie przyjęte jako spóźnione, jeżeli osoby interesowane mogły je zgłosić wcześniej, zwłaszcza jeżeli władza dojdzie do przekonania, że opóźnienia zgłoszenia zmierza do przewleczenia sprawy (art. 47).

Przebieg i wyniki rozprawy ustala się w protokóle, do którego dołącza się oświadczenia (żądania, wnioski i zarzuty) złożone na piśmie.

W dalszym toku sprawy, po wydaniu decyzji przez władzę i przejściu sprawy do władzy odwoławczej na skutek wniesionego przez stronę odwołania, może zajść potrzeba uzupełnienia postępowania wyjaśniającego. Zarządza je władza odwoławcza z urzędu lub na wniosek stron i przeprowadza je sama lub przez władzę niższej instancji. *B. M.*

---

[11]) Iserzon l. cit. str. 98.

ODWOŁANIA I SKARGI INCYNENTALNE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Zasada dwuinstancyjności

Konstytucja ustanowiła w art. 71 zasadę, że „odwołanie się od orzeczeń [1]) organów zarówno rządowych jak i samorządowych dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków". — Ta sama zasada wypowiedziana została w art. 82 prawa o postępowaniu administracyjnym [2]), który stanowi, że od decyzji głównej, wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej i przy tym bezpośrednio wyższej instancji, o ile poszczególne ustawy, wydane po dniu 14 września 1923 r. [3]), nie stanowią odmiennie.

Podczas gdy jednak Konstytucja dopuszcza wyjątki od tej zasady we **wszystkich** ustawach, prawo o postępowaniu administracyjnym ogranicza te wyjątki do ustaw wydanych po 14 września 1923 r. Gdyby więc w jakiejś normie ustawodawczej z przed tej daty znalazł się przepis pozwalający stronie na odwołanie się od decyzji, wydanej w pierwszej instancji. nie do jednej tylko, lecz kolejno do **dwóch** instancji (np. od decyzji starosty odwołanie się do wojewody, a od jego decyzji dalsze odwołanie się do resortowego ministra), wówszas przepis ten obowiązywałby tylko o tyle, o ile daje on stronie prawo odwołania się do jednej i to bezpośrednio wyższej instancji. Decyzja wydana przez tę instancję (odwoławczą) byłaby w myśl przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym (art. 73 ust. 1) ostateczna.

O tym należy pamiętać szczególnie przy wydawaniu decyzyj na podstawie obowiązujących jeszcze ustaw b. państw zaborczych,

---

[1]) Pojęcie „orzeczeń" jest tu oczywiście użyte w sensie szerokim i obejmuje wszelkie decyzje, zarówno orzeczenia jak zarządzenia.

[2]) poz. 341 Dz. Ust. z 1928 r.

[3]) t. j. po dniu wejścia w życie ustawy z 1. VIII. 1923 r. o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (poz. 712 Dz. Ust.).

niektóre z nich bowiem przewidywały nie dwie lecz trzy instancje administracyjne, a więc dwie odwoławcze, do których można było kolejno wnosić odwołania.

Wyjątki od zasady dwuinstancyjności.

Od zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym dopuszczone są jednak — jak już zaznaczono — wyjątki, o ile znajdą się one w ustawach wydanych po dniu 14 września 1932 r. Wyjątki takie mogą iść zasadniczo w dwóch kierunkach. Ustawa może przewidywać, że decyzja wydana przez I instancję jest ostateczna w administracyjnym toku instancyj, że więc w ogóle nie służy od niej odwołanie, a jedynie skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Takie przypadki spotyka się sporadycznie w naszym ustawodawstwie [4]). Mogłaby jednak ustawa także przewidzieć, że od decyzji, wydanej w pierwszej instancji, służy odwołanie kolejno do dwóch instancji. Przepis taki, teoretycznie możliwy, nie stanąłby w sprzeczności z art. 71 Konstytucji i z art. 82 prawa o postępowaniu administracyjnym, lecz nasze ustawodawstwo — o ile mi wiadomo — takiego wyjątkowego przepisu nie zawiera. — Zawiera ono natomiast innego rodzaju wyjątek. Art. 8 dekretu o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (poz. 310 Dz. Ust. z 1946 r.) stanowi mianowicie, że strona, która otrzymała decyzję władzy administracji ogólnej I instancji o pozbawieniu jej obywatelstwa polskiego, może w ciągu 7 dni zwrócić się do tejże władzy z żądaniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W tym więc przypadku w myśl wyraźnego przepisu ustawowego nie służy stronie prawo odwołania się do wyższej instancji administracyjnej, a w zamian za to może ona żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego [5]).

Nie od każdej jednak decyzji, wydanej w pierwszej instancji, służy stronie odwołanie. Nie ma strona odwołania od takiej decyzji, która chociaż wydana została w pierwszej instancji, określona jest w ustawie jako ostateczna, o czym wspomnieliśmy już wyżej. Nie służy również stronie odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez władzę naczelną t. j. ministra. Taka decyzja jest zawsze ostateczna, ponieważ ponad resortowym ministrem nie ma już wyższej instancji administracyjnej.

---

[4]) np. art. 34 rozporz. Prezyd. Rzpl. o ochronie lasów nie stanowiących własności Państwa (poz. 932 Dz. Ust. z 1932 r.).

[5]) Przepis ten budzi z różnych względów wątpliwości, których jednak nie poruszamy, gdyż wykraczałoby to poza ramy artykułu, mającego na celu zaznajomienie czytelnika z przepisami prawa o postępowaniu administracyjnym.

Odwołanie służy tylko stronie.

Prawo odwołania się do wyższej instancji administracyjnej służy tylko stronie t. j. takiej osobie zainteresowanej, która uczestniczy w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu[6]). Obowiązkiem instancji odwoławczej jest zbadać, czy odwołujący się jest stroną w danej sprawie, czy też nią nie jest. W konkretnej sprawie kwestia ta może być czasem wątpliwa, a mianowicie wówczas, gdy odwołanie wniosła osoba, do której decyzja wcale nie była skierowana, która jednak decyzją tą czuje się pokrzywdzona w swych prawach. Najwyższy Trybunał Administracynjy[7]) wyraził pogląd, że osoby trzecie tylko w tym przypadku mogą uczestniczyć w sprawie, a więc również wnosić odwołanie od decyzji, która nie jest do nich skierowana, jeżeli odnośne przepisy tak stanowią[8]). Pogląd ten jest jednak zwalczany przez prof. Wasiutyńskiego, który jest zdania, że „z braku takich przepisów nie można wnioskować, iż osoby, do których wprawdzie zarządzenie bezpośrednio nie jest skierowane, ale których prawa podmiotowe są naruszone, nie mają w swym rozporządzeniu środków odwoławczych. Należy w razie milczenia ustawy posługiwać się materialnym pojęciem strony i zbadać, czy decyzja władzy wkracza w sferę prawną danej osoby[9])". Jakkolwiek za zdaniem prof. Wasiutyńskiego w wielu przypadkach przemawiać mogą pewne względy słuszności, sądzę, że władze administracyjne powinny stosować zasadę, która znalazła wyraz w przytoczonym wyroku N. T. A., dopóki Trybunał ten ewentualnie nie zmieni swego stanowiska.

Termin odwołania.

Odwołanie musi być wniesione w ciągu 14 dni po ogłoszeniu lub doręczeniu decyzji, chyba że poszczególne ustawy przewidują krótszy termin dla jego wniesienia[10]). Termin ten uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo odwoławcze nadane zostało w polskim (a więc nie w zagranicznym) urzędzie pocztowym lub telegraficznym (art. 40 prawa o postęp. admin.[11]).

[6]) art. 9 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym.

[7]) wyrok z 7. VI. 1935 r. L. rej. 6263/32 — OPA 1936 poz. 1363.

[8]) Taki przepis zawierał np. art. 32 rozp. o ochronie lasów w pierwotnym brzmieniu tego rozporządzenia (poz. 504 Dz. Ust. z 1927 r.).

[9]) patrz Iserzon — Komentarz do postęp. admin. — wyd. 1937 str. 182.

[10]) Poszczególne ustawy mogą przewidywać tylko krótsze terminy nie zaś dłuższe niż 14 dni.

[11]) W myśl okólnika M-stwa Spraw Wewn. Nr 161 z 30 XII. 1932 r. decyzje, doręczane zagranicą za pośrednictwem konsulatów, mają przy pouczeniu o środkach prawnych zawierać wzmiankę, że odwołanie może być wniesione także za pośrednictwem konsulatu.

Instancja odwoławcza obowiązana jest stwierdzić, czy termin ten został zachowany. W razie stwierdzenia przekroczenia terminu odwoławczego, instancji odwoławczej nie wolno rozpatrywać odwołania merytorycznie, lecz musi je pozostawić bez rzeczowego rozpoznania lub oddalić z powodu uchybienia terminu odwoławczego, a to dlatego, że przez upływ tego terminu decyzja pierwszej instancji staje się prawomocna, a taka decyzja może ulec zmianie tylko w pewnych ściśle w art. 95 — 104 prawa o postępowaniu administracyjnym określonych przypadkach.

Jeżeli strona przekroczyła termin odwoławczy i dowiedzie, że nastąpiło to bez jej winy wskutek przeszkód nie do przezwyciężenia (np. ciężkiego zachorowania, na co przedstawia świadectwo lekarskie), wówczas może ona w ciągu 7 dni od ustania tej przeszkody wnieść odwołanie prosząc jednocześnie o przywrócenie terminu odwoławczego, a rzeczą władzy będzie rozstrzygnąć, czy przytoczone przez stronę okoliczności istotnie stanowiły dla niej przeszkodę nie do przezwyciężenia, czy okoliczności te zostały dowiedzione przez stronę i czy usprawiedliwiają przekroczenie terminu odwoławczego (art. 41 prawa o post. admin.). — Jeżeli władza po zbadaniu dojdzie do wniosku, że w danym przypadku przekroczenie terminu jest usprawiedliwione, przywróci termin odwoławczy i rozpatrzy odwołanie merytorycznie, w przeciwnym zaś razie odmówi prośbie o przywrócenie terminu i odwołanie oddali jako wniesione z przekroczeniem terminu odwoławczego. Podkreślić należy, że prośba o przywrócenie terminu odwoławczego i pismo odwoławcze muszą być wniesione j e d n o c z e ś n i e. Gdyby strona złożyła władzy samą prośbę o przywrócenie terminu nie wnosząc zarazem odwołania, władza musi odmówić zadośćuczynienia tej prośbie, motywując odmowę tym, że art. 41 ust. 2 prawa o postępowaniu administracynjym wyraźnie wymaga jednoczesnego wniesienia odwołania, czego strona nie uczyniła.

Orzekanie o uchybieniu terminu i o niedopuszczalności odwołania.

O uchybieniu terminu odwoławczego, a także o niedopuszczalności odwołania w przypadkach, gdy decyzja I instancji jest ostateczna albo gdy w danym przypadku może strona żądać tylko przeniesienia sprawy na drogę postępowania sądowego — o czym wspominaliśmy wyżej — orzeka ostatecznie instancja odwoławcza.

Orzekając o uchybieniu terminu odwołania, instancja odwoławcza musi ustalić te okoliczności faktyczne, które usprawiedliwiają jej dycyzję, musi więc ustalić na podstawie akt, w którym dniu zaskarżona decyzja została stronie doręczona oraz w którym dniu

strona wniosła odwołanie. Jeżeli między jednym a drugim dniem upłynęło więcej niż 14 dni (pierwszego dnia się nie liczy), odwołanie jest spóźnione.

Wnoszenie odwołania i jego forma.

Odwołanie kierować należy do instancji odwoławczej zawsze za pośrednictwem tej władzy, która wydała decyzję w pierwszej instancji. Władza ta obowiązana jest przesłać odwołanie w ciągu 7 dni po upływie terminu odwoławczego do instancji odwoławczej wraz z aktami sprawy. W praktyce ten siedmiodniowy termin nie zawsze jest przestrzegany. Pod pozorem rozważania, czy wobec argumentów, przytoczonych w odwołaniu nie należałoby skorzystać z przepisów art. 90 prawa o postępowaniu administracyjnym i zmienić swoje decyzję, władza pierwszej instancji wstrzymuje się nieraz całymi tygodniami z odełsaniem akt do instancji odwoławczej z oczywistą szkodą dla strony, której zależy przecież na szybkim ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy. Postępowanie takie jest niezgodne z ustawą i nie powinno mieć miejsca. Jeżeli władza I instancji po zapoznaniu się z odwołaniem ma wątpliwości co do słuszności swej decyzji, powinna w ciągu wyznaczonego jej przez ustawę terminu siedmiodniowego zdecydować się i albo bezzwłocznie zmienić swoje decyzję, albo też odwołanie wraz z aktami odesłać do instancji odwoławczej i w ten sposób umożliwić wydanie jaknajszybciej decyzji ostatecznej.

Co do swej formy odwołanie powinno odpowiadać przepisom art. 15 i nast. prawa o postęp. administr., a więc wskazywać władzę, do której jest skierowane, oraz decyzję, której zmiany strona się domaga, wreszcie zawierać datę i podpis odwołującego się oraz jego adres, o ile nie ma go w aktach sprawy.

Czy wniesione przez stronę pismo ma charakter odwołania, o tym decyduje nie to, jak one zostało przez stronę nazwane lecz jego treść. Jeżeli z treści pisma wynika, że wolą strony było wniesienie środka prawnego na doręczoną jej decyzję pierwszej instancji, pismo to należy traktować jako odwołanie. Nierozpatrzenie merytoryczne takiego podania stanowi wadliwość postępowania, jak to niejednokrotnie orzekł Najw. Trybunał Administracyjny [12]).

Uzasadnienie odwołania.

Jakkolwiek art. 85 prawa o postępowaniu administracyjnym stanowi, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, a wystarcza jeżeli z podania strony wynika, że jest ona

[12]) W wyrokach z 11. III. 1935 L. rej 11237/31 — OPA 1936 Nr 133? i z 5. V. 1924 r. L. rej. 877/23 — ZW II. 390.

niezadowolona z decyzji i prosi o jej zmianę, to ściśle rzecz biorąc odwołanie nie wymaga żadnego uzasadnienia. Samo bowiem wyrażenie niezadowolenia z decyzji i prośby o jej zmianę nie można nazwać uzasadnieniem odwołania. Uzasadnieniem jest dopiero wyjaśnienie, dlaczego strona jest niezadowolona i dlaczego domaga się zmiany decyzji. Mimo jednak braku uzasadnienia instancja odwoławcza, która orzeka nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani też ustaleniami niższej instancji (art 93), rozpatruje więc sprawę na nowo, obowiązana jest w myśl art. 68 załatwić sprawę tak, aby nie ucierpiał ani interes publiczny ani też uprawniony interes strony. Powinna przeto rozpatrzeć wszystkie okoliczności sprawy, a nawet przeprowadzić dalsze dochodzenia, jeżeli pewne okoliczności wydają jej się niejasne, nie licząc się z tym, czy strona podniosła to w swym odwołaniu czy też tego nie uczyniła.

Mimo takie obowiązki władzy jest rzeczą jasną, że w interesie samej strony leży, aby nie ograniczyła się w swym odwołaniu do wyrażenia swego niezadowolenia i prośby o zmianę decyzji pierwszej instancji, lecz przytoczyła wszystkie istotne zarzuty jakie jej się nasuwają w stosunku do tej decyzji. Ponieważ instancja odwoławcza w myśl art. 78 ust. 1 prawa o postępowaniu administracyjnym i stałej judykatury N. T. A. obowiązana jest rozprawić się w uzasadnieniu swej decyzji z wszystkimi istotnymi wnioskami i zarzutami, podniesionymi w odwołaniu strona ma gwarancję, że jej zarzuty i wnioski zostaną rozpatrzone i że decyzja instancji odwoławczej zapadnie po rozpoznaniu wszystkich okoliczności sprawy zgodnie z interesem publicznym i jej własnym uprawnionym interesem.

Uzupełnienie odwołania.

Nie może ulegać wątpliwości, że w terminie odwoławczym wolno stronie uzupełniać swoje odwołanie przez wnoszenie podań dodatkowych i w tym podaniu podnosić nowe zarzuty przeciwko zaskarżonej decyzji, nie zawarte w pierwotnym podaniu odwoławczym. Zarzutów tych nie może instancja odwoławcza pominąć, o ile są dla sprawy istotne.

Wątpliwości budzić może jedynie kwestia, czy władza obowiązana jest wziąć pod rozwagę nowe zarzuty zawarte w uzupełnieniu, jeżeli to uzupełniające podanie wniesione zostało przez stronę już po upływie terminu odwoławczego. — Najw. Trybunał Administracyjny [13]) stanął na stanowisku, że rozpatrując wniesione w terminie odwołanie, instancja odwoławcza obowiązana jest

[13]) W wyrokach z 23. XI. 1934 r. L. rej. 6421/30, 6503/30, 6504/30 i 6562/30 — OPA 1935 Nr 1030.

wziąć pod rozwagę pisemne jego uzupełnienia, wniesione już po terminie odwoławczym, tylko o tyle, o ile one rozwijają i szczegółowiej uzasadniają zarzuty, zawarte już w odwołaniu, natomiast nie ma obowiązku wziąć pod rozwagę nowych zarzutów, podniesionych dopiero po upływie terminu, zakreślonego dla odwołania.—Tezę tę zwalcza Stefan Urbanowicz[14]). Jest on zdania, że skoro strona nie jest obowiązana do konkretyzowania zarzutów w piśmie odwoławczym, zaś instancja odwoławcza musi z urzędu rozpatrywać całokształt sprawy, to tym bardziej winna to uczynić, gdy strona przed wydaniem decyzji przez tę instancję, a po wniesieniu w terminie odwołania, w dodatkowym podaniu zwraca uwagę na istotne zarzuty przeciwko decyzji pierwszej instancji, chociażby to dodatkowe podanie wniesione było przez stronę po upływie terminu odwoławczego. — Pogląd ten podziela Jerzy Pokrzywnicki[15]) podnosząc, że art. 68 ust. 1 prawa o postępowaniu administracyjnym nakazuje władzy załatwiać sprawy tak, aby nie ucierpiały ani interes publiczny, ani też uprawniony interes osób prywatnych. W tych więc granicach i niezależnie od zarzutów odwołania mają zawierać się dociekania i badania władzy. Jeżeli więc wpływa do władzy pismo strony zawierające pewne zarzuty i żądania, to niezależnie od tego, w jakim stadium postępowania pismo to zostało wniesione, treść jego powinna służyć władzy jako materiał do ustosunkowania się do sprawy pod kątem widzenia obowiązków nałożonych na nią wspomnianym art. 68 ust. 1. Zarzuty nieistotne może władza pozostawić bez bliższego rozpoznania, natomiast zarzuty, które dotyczą interesu publicznego lub uprawnionych interesów strony, powinny być przez władzę z urzędu rozważone. Na możliwość takiej interpretacji wskazuje, zdaniem Pokrzywnickiego, także art. 85 ust. 2 lit. c, który nie zezwala na odrzucenie nowych okoliczności przytoczonych w odwołaniu, jeżeli okoliczności te władza obowiązana jest uwzględnić z urzędu, nawet gdyby stały one w sprzeczności z poprzednio zajmowanym przez stronę stanowiskiem.

Odmiennego zdania jest Emanuel Iserzon[16]), który podkreśla, że termin odwoławczy ustanowiony został w dwojakim celu: nie tylko po to, żeby strona wypowiedziała się, czy uważa decyzję za słuszną, ale i po to, żeby wypowiedziała się co decyzji zarzuca. Strona jest wprawdzie uprawniona do wniesienia odwołania bez przytaczania zarzutów, skoro jednak zarzuty przytoczyła, albo nie zgłosiła żadnych zarzutów, władza nie może być obowiązana do rozważania wciąż nowych zarzutów zgłaszanych

---

[14]) W głosie do przytoczonych pod 13 wyroków.

[15]) Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najw. Trybunału Administrcyjnego — wydanie z 1937 r. — str. 191.

[16]) Komentarz do postępowania admin. — wyd. z 1937 r. — str. 191.

w toku sprawy. Uniemożliwiłoby to nadanie postępowaniu normalnego toku. Iserzon podziela więc stanowisko Najw. Trybunału Administracyjnego.

Jestem zdania, że ze względu na przepisy, przytoczone przez Pokrzywnickiego w jego trafnym i przekonywującym wywodzie, instancja odwoławcza powinna wziąć pod rozwagę zarzuty zgłoszone przez stronę w podaniu dodatkowym do odwołania chociażby podanie to wniesione zostało już po terminie odwoławczym, o ile zarzuty te należą do rzędu tych, które każda władza powinna rozważyć ze względu na interes publiczny lub uprawnione interesy strony.

Przytaczanie w odwołaniu nowych okoliczności

Wyliczając w art. 85 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym w sposób wyczerpujący te rodzaje nowych okoliczności, których instancja odwoławcza nie może brać pod rozwagę, ustawodawca tym samym ustalił zasadę, że wszystkie *inne* niż wyliczone tam nowe okoliczności, podniesione w odwołaniu, nie mogą być przez władzę pominięte przy rozpatrywaniu odwołania. Wydawaćby się mogło, że ustalenie takiej zasady nie jest słuszne, ponieważ już pierwsza instancja, jeżeli ma załatwić sprawę w sposób należyty, dysponować powinna *całym* materiałem, że więc już w postępowaniu przed tą instancją powinna strona przytoczyć *wszystkie* istotne okoliczności sprawy, by w ten sposób zapoznać władzę ze wszystkimi szczegółami. Pamiętać jednak należy, że władza administracyjna, nawet wtedy gdy decyduje jakąś sprawę na wniosek strony, działa zawsze również w interesie publicznym, a ten interes publiczny wymaga przede wszystkim, aby każda sprawa rozstrzygnięta była jaknajlepiej i aby wydana przez władzę decyzja uwzględniała zarówno interes publiczny jak i uprawnione interesy strony. Jeżeli więc strona, czy to przez niedostateczną znajomość przepisów czy też z innych przyczyn, nie potrafiła w podaniu do pierwszej instancji swego żądania należycie uzasadnić i nie przytoczyła w nim wszystkich tych okoliczności, które przemawiają na jej korzyść i wskutek tego otrzymała decyzję odmowną, słusznym jest, aby dana jej była możność naprawienia „błędu" i przytoczenia tych „przeoczonych" okoliczności jeszcze w instancji odwoławczej. Instancja ta jest bowiem tak samo jak pierwsza instancja instancją merytoryczną i rozpatruje całą sprawę na nowo. Te nowe okoliczności, przytoczone dopiero w odwołaniu, mogą być nieraz tak istotne i przekonywujące, że mogą skłonić władzę pierwszej instancji do *zmiany* swej decyzji (art. 90), o ile nie należą do rzędu tych, których

władzy nie wolno brać pod rozwagę przy rozpatrywaniu odwołania, oraz o ile z mocy tej decyzji nie nabyły już praw inne osoby interesowane.

Podkreślamy więc, że władzę odwoławczą obowiązuje zasada wzięcia pod rozwagę wszystkich nowych okoliczności, przytoczonych przez stronę w odwołaniu, z wyjątkiem tylko tych, które zostały wyraźnie wymienione w ust. 2 art. 82 prawa o postępowaniu administracyjnym, a są to następujące:

1) Nowe okoliczności, które powstały już po wydaniu decyzji pierwszej instancji. — Przykład: strona wniosła do władzy budowlanej pierwszej instancji projekt budynku do zatwierdzenia. Wskutek pewnych braków projekt ten został stronie zwrócony razem z decyzją odmawiającą zatwierdzenia. Strona te braki usuwa i wnosi w terminie odwołanie. — Ponieważ braki zostały przez stronę usunięte już po doręczeniu decyzji pierwszej instancji, fakt ten stanowi nową okoliczność, której instancji odwoławczej nie wolno wziąć pod uwagę. Musi więc odwołanie oddalić i pouczyć stronę w uzasadnieniu, że poprawiony projekt powinna wnieść do władzy pierwszej instancji, ponieważ poprawienie projektu już po wydaniu decyzji pierwszej instancji stanowi nową okoliczność, której instancji odwoławczej w myśl wyraźnego przepisu art. 85 ust. 2 pkt. a nie wolno brać pod uwagę. — Gdyby władza odwoławcza postąpiła inaczej i rozpatrzyła poprawiony projekt merytorycznie, postąpiłaby wbrew wspomnianemu przepisowi i wkroczyłaby w kompetencje pierwszej instancji.

Jeżeli natomiast zmiany w stanie faktycznym sprawy zajdą w czasie pomiędzy napisaniem (w biurze) decyzji pierwszej instancji a jej doręczeniem stronie, władza odwoławcza jako instancja mertyoryczna musi swoją decyzję oprzeć na nowym stanie faktycznym, jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny w wyroku z 16. V. 1930 r. L. rej. 75/28[17]).

Ponadto Najw. Trybunał Administracyjny wyraził pogląd, że władza odwoławcza nie ma prawa pominąć zarzutów względnie okoliczności powstałych po wydaniu decyzji pierwszej instancji, jeżeli zarzuty te oparte zostały na nowych przepisach, które weszły w życie po wydaniu tej decyzji[18]). Jeżeli więc nowe prawo, obowiązujące w czasie wydania decyzji odwoławczej, zmieniło poprzednie przepisy w ten sposób, że dopuściło do wysunięcia pewnych okoliczności, roszczeń czy zarzutów, winny być one przez władzę odwoławczą rozpoznane, chociażby stanowiły nowość w stosunku do zakresu sprawy,

---

17) Patrz Komentarz Iserzona str. 192.

18) Wyrok z 13. X. 1930 r. L. rej. 3567/29 — Zb. Nr 293 A.

rozpoznawanej w pierwszej instancji. W tym więc przypadku władza odwoławcza albo sama rozpoznaje sprawę na zasadzie nowych przepisów, albo też uchyla decyzję pierwszej instancji z urzędu i poleca jej rozpatrzyć sprawę powtórnie na zasadzie nowych przepisów [19]).

2) Żądania i wnioski, które w myśl obowiązujących przepisów strona obowiązana jest podać w całości już w postępowaniu przed pierwszą instancją. — Przepis tego rodzaju zawiera np ustawa wodna w ust. 2 art. 196 (poz. 574 Dz. Ust. z 1928 r.).

3) Nowe okoliczności, nie należące do tych, które władza ma uwzględnić z urzędu, a które pozostają w sprzeczności z poprzednio zajętym przez stronę stanowiskiem, jeżeli strona tej sprzeczności nie usprawiedliwiła. — P r z y k ł a d: Wnosząc podanie o odroczenie obowiązkowej służby wojskowej jako jedynemu żywicielowi rodziny, petent podaje, że w gospodarstwie rolnym o obszarze 3 ha pomaga mu jego 18-letni brat. Ponieważ w tych warunkach petent nie może być uważany za jedynego żywiciela rodziny, władza pierwszej instancji załatwia jego podanie odmownie. W odwołaniu petent twierdzi, że tylko sam pracuje w gospodarstwie, nie wyjaśnia jednak czym brat się zajmuje. — Ponieważ twierdzenie to stoi w sprzeczności z tym co petent podał w podaniu do pierwszej instancji, a sprzeczności tej nie usprawiedliwił, władza odwoławcza nie może wziąć pod rozwagę jego nowego twierdzenia.

4) Nowe twierdzenia, które mają oczywiście na celu przewleczenie sprawy. — Zamiar przewlekania musi być oczywisty t. zn. narzucać się sam przez się każdemu, kto się zapozna z daną sprawą.

5) Nowe wnioski, które prowadzą zupełnie do nowej pod względem prawnym sprawy lub dotyczą zupełnie innego żądania niż to, o którym rozstrzygała pierwsza instancja. — P r z y k ł a d: w podaniu do pierwszej instancji strona prosiła o u z n a n i e jej obywatelstwa polskiego, w odwołaniu zaś prosi o n a d a n i e jej tego obywatelstwa.

W y k o n a l n o ś ć d e c y z j i a o d w o ł a n i e.

Zasadą jest, że decyzja pierwszej instancji nie podlega wykonaniu przed upływem terminu odwoławczego, oraz że wniesienie odwołania wstrzymuje jej wykonanie. — Od tej zasady istnieją jednak wyjątki.

Bezzwłocznie mogą być wykonywane decyzje, których natychmiastowa wykonalność przewidziana jest w ustawie jak

[19]) Pokrzywnicki, op. cit. str. 45.

np. tymczasowe zarządzenia wydawane na zasadzie art. 228 ustawy wodnej.

Natychmiast wykonalne są dalej decyzje zgodne z żądaniami wszystkich stron, ponieważ w tym przypadku nie ma miejsca na wniesienie uzasadnoinego odwołania przez którąkolwiek ze stron.

Dalej ulegają bezzwłocznemu wykonaniu decyzje, co do których strony zrzekły się prawa odwołania. — Zrzeczenie się musi być bądź zeznane do protokułu bądź oświadczone wobec władzy na piśmie.

Wreszcie w pewnych przypadkach władza uprawniona jest do nadania swej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, a mianowicie wówczas, gdy jest to wskazane w interesie publicznym lub w wyjątkowo ważnym interesie strony. — Pod pojęciem interesu publicznego nie można, jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny[20]), rozumieć sprawności urzędowania wogóle, ani też dążenia władzy do nieprzewlekania sprawy, a decydujący jest sam rodzaj sprawy. — Ponieważ nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie jest pozostawione swobodnemu uznaniu władzy, lecz uwarunkowane istnieniem interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony, władza musi swoją decyzję uzasadnić, chyba że interes publiczny w danym przypadku przemawia przeciwko bliższemu uzasadnieniu (art. 75 ust. 3), o czym należy zaznaczyć w decyzji. Wyjątkowo ważny swój interes musi wykazać strona ubiegająca się o nadanie decyzji natychmiastowej wykonalności; ocena należy do władzy. Jeżeli władza nada swej decyzji natychmiastową wykonalność na żądanie strony, może od niej zażądać odpowiedniego zabezpieczenia. Z tego prawa powinna władza korzystać szczególnie wtedy, gdy strona nie daje rękojmi, że w razie zmiany decyzji w instancji odwoławczej przywróci stan poprzedni lub też wynagrodzi przeciwną stronę, na korzyść której ewentualnie nastąpić może zmiana decyzji. Wysokość tego zabezpieczenia ustala władza. Powinno ono być odpowiednie t. zn. takie, któreby w razie zmiany decyzji pokryło w całości koszty przywrócenia stanu poprzedniego względnie zaspokoiło całkowicie prawa drugiej strony.

Decyzja co do natychmiastowej wykonalności może być wydana albo łącznie z decyzją główną albo też oddzielnie, jeżeli potrzeba wydania takiej decyzji okaże się dopiero później Decyzję taką, wydaną łącznie z decyzją główną, zaskarżyć można w drodze odwołania tylko łącznie z decyzją główną. Jeżeli zaś decyzja taka wydana została już po wydaniu decyzji głównej, służy stronie skarga incydentalna do wyższej władzy administracyjnej.

---

[20]) W wyroku z 19 I. 1931 r. L. rej. 4379/29 — Zb. Nr 339 A.

Poza przytoczonymi wyżej decyzjami są natychmiast wykonalne decyzje ostateczne i oczywiście decyzje prawomocne; decyzje ostateczne dlatego, że w myśl art. 62 ust. 1 prawa o Najw. Trybunale Administracyjnym (poz. 806 Dz. Ust. z 1932 r.) wniesienie skargi kasacyjnej nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji, decyzje zaś prawomocne dlatego, że — jak wskazuje sama nazwa — urosły już w moc prawną, są więc niezaskarżalne.

Wstrzymanie wykonalności decyzji prawomocnej jest w zasadzie niedopuszczalne, a mogłoby mieć miejsce chyba tylko w tych wyjątkowych przypadkach, w których strona, przeoczywszy termin odwołania czy skargi kasacyjnej, zdołałaby przekonać władzę, której decyzja się uprawomocniła, że decyzja ta jest niesłuszna i powinna ulec zmianie na zasadzie art. 100 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Wstrzymanie zaś wykonalności decyzji ostatecznej może strona uzyskać dopiero po wniesieniu skargi do N. T. A., musi jednak udowodnić, że w razie wykonania zaskarżonej decyzji mogłaby ponieść niepowetowaną szkodę. Jeżeli to udowodni, a także względy publiczne nie stoją na przeszkodzie, władza obowiązana jest zadośćuczynić prośbie o wstrzymanie wykonania decyzji. Na odmowną decyzję służy stronie skarga incydentalna do wyższej władzy administracyjnej.

Zawiadamianie stron o wniesieniu odwołania

Jeżeli w postępowaniu przed władzą pierwszej instancji brały udział dwie lub więcej stron, o wniesieniu odwołania przez jedną z nich władza ta obowiązana jest zawiadomić wszystkie inne strony (art. 89 ust. 2). Zawiadomienie to ma na celu poinformowanie ich, że postępowanie w danej sprawie toczyć się będzie dalej i że wobec tego mogą one zgłaszać swe postulaty instancji odwoławczej.

Niezależnie od tego zawiadomienia instancja odwoławcza ma w przypadku, gdy odwołanie jednej strony może wpłynąć na rozstrzygnięcie w stosunku do innych stron, obowiązek wyznaczenia tym stronom terminu dla zapoznania się z odwołaniem i wypowiedzenia się co do niego (art. 91). Zaniedbanie tego obowiązku stanowi, jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny, istotną wadliwość postępowania [21]), szczególnie wówczas gdy zaniedbanie to pozbawia stronę możności wystąpienia wobec władzy z istotnymi dla sprawy wnioskami i wywodami [22]). Z tego

[21]) Patrz wyroki z 6. XI. 1934 r. L. rej 6549/31 — OPA 1589 i z 29. XII. 1934 r. L. rej. 7625/32 — Zb. 827 A.

[22]) Wyroki z 4. XI. 1935 r. L. rej. 10944/32 w. — Zb. 1075 A. i z 6. V. 1936 r. L. rej. 8552/34 — Zb. 1198 A.

stanowiska N. T. A. wynika, że jeżeli instancja odwoławcza nietrafnie oceniła zainteresowania którejkolwiek ze stron i sądząc, że ostateczne rostrzygnięcie sprawy nie wpłynie na jej prawa lub interesy, nie wyznaczyła jej terminu do zapoznania się z odwołaniem, naraża się na uchylenie swej decyzji z powodu wadliwości postępowania. Dlatego też władza odwoławcza powinna po otrzymaniu odwołania i akt wyznaczyć wspomniany termin wszystkim stronom z wyjątkiem tej, która wniosła odwołanie. Mogłoby to sprawiać pewne trudności tylko wtedy, gdy w postępowaniu przed pierwszą instancją uczestniczyła większa ilość stron, jak np. przy scalaniu gruntów. Wtedy jednak zazwyczaj odnośne przepisy ustawowe przewidują uproszczony tryb doręczania wezwań i zawiadomień w rodzaju tego jaki przewiduje art. 51 ustawy o scaleniu gruntów (poz. 833 Dz. Ust. z 1927 r.).

Władza odwoławcza jest zasadniczo instancją merytoryczną.

Władza, orzekająca na skutek wniesionego odwołania w instancji odwoławczej, wydaje w myśl art. 93 prawa o postępowaniu administracyjnym decyzję w sprawie, jest więc drugą instancją merytoryczną, która rozpatruje całokształt sprawy na nowo nie będąc skrępowania ani zakresem żądań odwołania, ani też ustaleniami niższej instancji. Wynika stąd, że — jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny — instancja odwoławcza może zmienić decyzję pierwszej instancji w całości, a więc nie tylko w części zaskarżonej, ale także w części niezaskarżonej i nie tylko w stosunku do strony, która się odwołała, lecz także w stosunku do tych stron, które nie wniosły odwołania, jeżeli zmiana decyzji w zakresie zaskarżonym nie może nastąpić bez zmiany decyzji w części niezaskarżonej. Z decyzji zatem, która zaskarżona została w drodze odwołania do wyższej instancji, strony nie nabywają właściwie żadnych praw, inaczej bowiem żadna władza, a w tej liczbie i władza odwoławcza, nie mogłaby tej decyzji w stosunku do stron, które się nie odwołały, zmienić w innym trybie niż przewidzianym w art. 100 i 102 prawa o postępowaniu administracyjnym[23]).

Skoro władza odwoławcza jest instancją merytoryczną, nie może ona uchylić decyzji pierwszej instancji i przekazać jej sprawę z powrotem dla wydania nowej decyzji, lecz uchylając tę decyzję musi jednocześnie sama wydać decyzję załatwiającą istotę sprawy. Innymi słowy, władza odwoławcza nie może orzekać w charakterze instncji kasacyjnej. Takie stanowisko zajmuje

---

[23]) Wyroki z 28. IV. 1932 r. L. rej 2996/30 — Zb. 539 A. i z 21. XI. 1933 r. L. rej. 1902/31 — OPA 728.

Najwyższy Trybunał Administracyny w szeregu wyrokach[24]) uważając, że nawet w przypadku, gdy pierwsza instancja w ogóle odmówiła merytorycznego rozpoznania sprawy, władza odwoławcza, w razie uznania tej odmowy za nieuzasadnioną, nie ma obowiązku przekazania sprawy do pierwszej instancji w celu merytorycznego jej rozpatrzenia, lecz władna jest sama sprawę rozstrzygnąć merytorycznie.

W literaturze sporną jest kwestia, czy instancja odwoławcza posiada uprawnienia kasacyjne. Niektórzy autorzy jak np. prof. J. S. Langrod[25]) podzielają pogląd N. T. A., inni zaś jak np. prof. J. Panejko[26]) i J. Pokrzywnicki[27]) są odmiennego zdania, przy czym Pokrzywnicki podnosi, że w szeregu przypadków kasacja jest środkiem koniecznym zarówno dla przyspieszenia sprawy, jak i ze względu na interesy stron, których nie należy pozbawiać instancji, szczególnie w sprawach bardziej skomplikowanych. Podaje on jako przykład, że w postępowaniu wywłaszczeniowym wydana została decyzja o wywłaszczeniu bez postępowania przygotowawczego lub bez rozprawy. Przeprowadzenie tych czynności przez instancję odwoławczą zamiast instancji pierwszej, do czego istancja odwoławcza jest w myśl art. 92 w zasadzie uprawniona, byłoby nie tylko niecelowe, lecz nawet sprzeczne z przepisami ustawy, która wrażnie określiła, jakie władze do jakiej czynności i w jakim stadium postępowania są powołane. W tym przypadku — zdaniem Pokrzywnickiego — instancja odwoławcza powinna uchylić decyzję pierwszej instancji i zwrócić jej sprawę do ponownego rozpoznania. — Prof. Panejko uważa, że art. 92 prawa o postępowaniu administracyjnym nie przewiduje jak należy postąpić, gdy błąd w postępowaniu wyjaśniającym nie da się naprawić w instancji odwoławczej bez narażenia na szwank interesu publicznego oraz ochrony praw i interesów jednostki, lub gdy władza pierwszej instancji nie przeprowadziła w ogóle przepisanego ustawę postępowania wyjaśniającego. Jako przykład podaje niezachowanie przez władę wodną zasadniczych przepisów formalno-prawnych zawartych w art. 91 ustawy wodnej. W takich przypadkach nie widzi prof. Panejko możności uzupełnienia postępowania wyjaśniającego przez instancję odwoławczą i dochodzi do wniosku, że art. 92 zawiera lukę, którą należy wypełnić przez zastosowanie kasacji przez władzę odwoławczą i zlecenie władzy pierwszej instancji wydania ponownej decyzji.

---

[24]) np. z 18. XI. 1926 r. L. rej. 985/24 — Zb. 1049; z 5. X. 1932 r. L. rej. 3220/30 — Zb. 562 A; z 7. VI. 1933 r. L. rej. 756/31 — Zb. 681 S; z 25. III. 1935 r. L. rej. 6886/32 — Zb. 1038 A.

[25]) W głosie do wyroku N. T. A. z 25. III. 1935 r.

[26]) W głosie do wyroku N. T. A., zamieszczonego w OPA Nr 1218.

[27]) Postępowanie admin. w świetle orzecznictwa N. T. A., str. 70 i dalsze.

Moim zdaniem przyznanie władzy odwoławczej prawa kasacji w pewnych wyjątkowych okolicznościach w rodzaju tych, jakie przytaczają Panejko i Pokrzywnicki, jest konieczne zarówno w interesie publicznym (dążenie do ustalenia w sposób przewidziany ustawą prawdy materialnej i oparcia na niej decyzji), jak i w interesie stron (zachowanie im dwóch instancyj merytorycznych). Zresztą wydaje się, że także N. T. A. nie wyłącza w pewnych przypadkach możliwości kasacji, skoro w przytoczonym wyroku z 5. X. 1932 r. L. rej 3220/30 stwierdza, że w przypadku gdy pierwsza instancja w ogóle odmówiła merytorycznego rozpoznania sprawy, instancja odwoławcza nie ma obowiązku przekazania sprawy z powrotem do tej instancji lecz władna jest sama sprawę rozstrzygnąć merytorycznie. Z takiego ujęcia można a contrario wysnuć wniosek, że w takim przypadku instancja odwoławcza wprawdzie nie ma obowiązku przekazania sprawy z powrotem, lecz może to uczynić oraz że wprawdzie ma prawo sama rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, lecz nie ma takiego obowiązku i może, kasując decyzję pierwszej instancji, przekazać jej sprawę do ponownego rozpoznania.

Podkreślam więc ponownie, że zasadniczo władza odwoławcza jest tylko instancją merytoryczną, lecz może — moim zdaniem — korzystać z kasacji w tych wyjątkowych przypadkach, w których postępowanie pierwszej instancji dotknięte jest takimi wadami, których bez naruszenia przepisów proceduralnych danej ustawy albo też bez narażenia na szwank interesu buplicznego lub uzasadnionego interesu stron nie można naprawić w instancji odwoławczej.

Skargi incydentalne.

Jak już wspomniano w artykule p. t. „Decyzje w postępowaniu administracyjnym[28])", decyzje incydentalne są to takie decyzje, które ani nie załatwiają istoty sprawy będącej przedmiotem postępowania, ani też nie kończą sprawy w danej instancji, lecz zapadają w toku postępowania administracyjnego ilekroć zajdzie tego potrzeba i załatwiają inne kwestje, wyłaniające się w toku tego postępowania. Do decyzji incydentalnych zaliczają się więc np. decyzje co do zbadania świadków lub biegłych albo co do przeprowadzenia oględzin na miejscu i tp., dalej decyzje co do natychmiastowej wykonalności, decyzje o wstrzymaniu wyko-

[28]) Patrz Gazeta Administracji z 1946 r. Nr 9 str. 470.

nania, decyzje co do kosztów postępowania [29]). Kwestią, czy decyzje o wznowieniu postępowania należy zaliczyć do decyzyj incydentalnych, zajmiemy się przy omawianiu wznowienia postępowania.

Wszystkie decyzje incydentalne można w myśl art. 84 prawa o postępowaniu administracyjnym zaskarżyć zasadniczo tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej. Nie ma więc od nich oddzielnego środka prawnego. Wyjątek od tej zasady stanowią jednak te decyzje incydentalne, które wydane zostały dopiero po zapadnięciu decyzji głównej, a także te, co do których poszczególne ustawy przewidują możność wniesienia skargi incydentalnej bez odczekania decyzji głównej. Tylko więc na te dwa rodzaje decyzji incydentalnych służy oddzielny środek prawny jakim jest skarga incydentalna. Skargę taką rozstrzyga wyższa instancja administracyjna, a na jej decyzję służy skarga kasacyjna do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Prawo o postępowaniu administracyjnym nie zawiera przepisu, któryby określał, w jakim terminie i do jakiej władzy należy wznosić skargi incydentalne w przypadkach, gdy są one dopuszczalne jako oddzielny środek prawny. Ponieważ jednak skargi takie w istocie swej nie różnią się od odwołań, przyjąć należy że mają tu zastosowanie te same przepisy, które obowiązują przy wnoszeniu odwołań, a więc skargi takie należy kierować do wyżej instacji administracyjnej za pośrednictwem tej władzy która wydała decyzję incydentalną, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tej decyzji, o ile poszczególne ustawy dla tych skarg nie przewidują krótszego terminu. *S. T.*

---

[29]) Należy zwrócić uwagę na przepis art. 106 ust. 5, w myśl którego nie służy odwołanie od decyzji co do wynagrodzenia świadków i biegłych, zwrotu kosztów podróży oraz kosztów, przewidzianych w art. 105 ust. 3 t. j. innych usprawiedliwionych warunkami kosztów postępowania, a w szczególności kosztów sporządzenia próśb i wynagrodzenia adwokata.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

W Nr 66 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy

poz. 366 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 26. XI. 1946 r. o urządzeniu i prowadzeniu **ksiąg wieczystych**.

poz. 367 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29. XI. 1946 r. o prowadzeniu **dotychczasowych ksiąg hipotecznych** (gruntowych, wieczystych) po dniu 31. XII. 1946 r.

poz. 368 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29. XI. 1946 r. o urządzeniu i prowadzeniu **zbioru dokumentów** oraz o postępowaniu w przedmiocie składania dokumentów.

Wszystkie te trzy rozporządzenia stanowią przepisy wykonawcze do prawa rzeczowego (poz. 319 Dz. Ust. z 1946 r.) i do prawa o księgach wieczystych (poz. 320 Dz. Ust. z 1946 r.).

W Nr 67 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 369 — dekret z 12. XI. 1946 r., zawierający **przepisy ogólne prawa cywilnego.** — Przepisy te wypowiadają pewne ogólne zasady, które należy stosować we wszystkich dziedzinach prawa cywilnego i uzupełniają w ten sposób przepisy danej dziedziny. Dla przykładu wymienimy następujące zasady: „zwyczaj może mieć moc przepisu ustawowego, jeżeli jest powszechny w Państwie"; „jeżeli ani ustawa, ani prawo zwyczajowe nie dają podstaw do rozstrzygnięcia przypadku, będącego przedmiotem rozpoznania, sąd ustala podstawę rozstrzygnięcia samodzielnie, kierując się interesem społecznym oraz uzasadnionymi interesami strony": „prawa prywatne winny być wykonywane zgodnie z ich treścią w sposób odpowiadający ich celowi i wymaganiom dobrej wiary". — Jednocześnie dekret ten uchyla różne przepisy kodeksów cywilnych b. państw zaborczych oraz nowelizuje przepisy kodeksu zobowiązań.

poz. 370 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11. XI. 1946 r. znosi sądy grodzkie w Legionowie, Chęcinach, Daleszycach i Szydłowie.

poz. 371 — zawiera jednolity tekst dekretu z 14. II. 1946 r. **o uposażeniu wojskowych.**

W Nr 68 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 372 — dekret z 26. XI. 1946 r. o **kredytach dodatkowych** w budżecie na okres od 1. IV. — 31. XII. 1946 r. — Dekret ten zwieksza ustalone w budżecie wydatki w dziale administracji o 753.218.617 zł., a w dziale przedsiębiorstw i zakładów o 46.756.851 zł. Zwiększone te wydatki pokryte być mają ze zwiększonej jednocześnie o 32.569.275 zł wpłaty zakładów i przedsiębiorstw oraz z operacyj kredytowych, do których dokonywania upoważniony został Minister Skarbu.

poz. 373 — rozporządzenie Rady Ministrów z 14. XI. 1946 r. — wprowadza **publiczną gospodarkę lokalami** w Nowym Sączu, Tarnowie, Sopocie i Gnieźnie.

poz. 374 — rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 7. XI. 1946 r. — podwyższa opłaty za ogłoszenie o **rejestracji stowarzyszeń** i o rejestracji ich statutów.

poz. 375 — rozporządzenie Ministra Aprowizacji i Handlu z 11. XI. 1946 r. — normuje **obrót zbożem i produktami przemiału**.

W Nr 69 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 376 — dekret z 10. XII. 1946 r. — nowelizuje dekret o wymiarze kary dla **faszystowsko-hitlerowskich** zbrodniarzy oraz dla **zdrajców Narodu** (poz. 16 Dz. Ust. z 1944 r.) — Między innymi nowela wprowadza kary za udział w organizacjach przestępczych, do których zalicza w szczególności niemiecką narodowo-socjalistyczną partię robotniczą (NSDAP), sztafety ochronne (SS), tajną policją państwową (Gestapo) i niemiecką służbę bezpieczeństwa (SD).

poz. 377 — zawiera jednolity tekst powyższego (poz. 376) dekretu.

W Nr 70 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 378 — dekret z 15. XI. 1946 r. — przekształca **Akademie Nauk Politycznych** w Warszawie na państwową szkołę akademicką.

poz. 379 — dekret z 19. XI. 1946 r. — podwyższa **uposażenie sędziów**.

poz. 380 — dekret z 19. XI. 1946 r. — reguluje **uposażenie** płatnych członków organów wykonawczych i **pracowników samorządu terytorialnego** dostosowując je do uposażenia pracowników państwowych.

poz. 381 — dekret z 19. XI. 1946 r. — zmienia dekret o **podatku od wynagrodzeń** na korzyść płatników, podwyższając sumę wolną od podatku do 72.000 zł. rocznie i obniżając odpowiednio stopę procentową podatku, która waha się obecnie od 1 — 21%.

poz. 382 — dekret z 6. XII. 1946 r. — zawiera przepisy o **kosztach sądowych** w sprawach cywilnych.

poz. 383 — rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16. XI. 1946 r. — zmienia kilka przepisów rozporządzenia **o zbywaniu niektórych ruchomości opuszczonych i poniemieckich** (poz. 206 Dz. Ust.

1946 r., znowelizowanego po raz pierwszy 27. VIII. 1946 r. (poz. 254 Dz. Ust.).

poz. 384 — rozporządzenie Ministra Oświaty z 29. VIII. 1946 r. — uznaje z punktu widzenia ochrony przyrody za **gatunki chronione** cisy, limby, wiśnię karłowatą, bluszcz, sasanki, szarotki i szereg innych drzew, krzaków i roślin.

poz. 385 — rozporządzenie Ministrów Przemysłu oraz Aprowizacji i Handlu z 30. X. 1946 r. — zawiera przepisy wykonawcze do ustawy **o zakładaniu nowych przedsiębiorstw** i popieraniu inicjatywy prywatnej w przemyśle i handlu (poz. 18 Dz. Ust. z 1946 r.).

poz. 386 — rozporządzenie Ministra Aprowizacji i Handlu z 4. XI. 1946 r. — zabrania używania na cele techniczne **tłuszczów jadalnych** (masła, słoniny, sadła świńskiego, smalcu, margaryny oraz wszelkich olejów roślinnych z wyjątkiem oleju lnianego).

poz. 387 — rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Skarbu z 16. XI. 1946 r. — ustala wysokość sum, jakie mają być przeznaczone przez prawno-publiczne zakłady ubezpieczeń na cele **akcji przeciwpożarowej**.

poz. 388 — rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 28. XI. 1946 r. — ustala w wykonaniu dekretu o rejestracji i **obowiązku pracy** (poz. 24 Dz. Ust. z 1946 r.) sposób dopełnienia rejestracji.

W Nr 71 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 389 — dekret z 6. XII. 1946 r. **o przekazywaniu** przez Państwo **mienia** na obszarze Ziem Odzyskanych i b. W. M. Gdańska. — Przekazanie mienia osobom fizycznym oraz prawnym prawa publicznego i prywatnego następuje w drodze sprzedaży lub dzierżawy. Pierwszeństwo mają kolejno: repatrianci, zdemobilizowani żołnierze, żołnierze służby czynnej, którzy brali udział w walkach o wyzwolenie po 1. IX. 1939 r., uczestnicy walk partyzanckich, funkcjonariusze służby bezpieczeństwa, którzy w związku ze służbą w obronie demokratycznych zasad ustroju Państwa zostali inwalidami, wdowy i sieroty po żołnierzach, uczestnikach walk partyzanckich i funkcjonariuszach bezpieczeństwa, inwalidzi wojenni, inwalidzi pracy, więźniowie obozów koncentracyjnych oraz osoby, które w związku z działaniami wojennymi utraciły znaczną część swego majątku w zniszczonych miastach i osiedlach. — W sprawach dotyczących przekazywania mienia orzekają specjalne komisje.

poz. 390 — rozporządzenie Rady Ministrów z 28. XI. 1946 r. — określa w wykonaniu ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust. z 1946 r.) sposób postępowania przy **przekazywaniu przedsiębiorstw** samorządowi terytorialnemu i organizacjom spółdzielczym.

poz. 391 — rozporządzenie Rady Ministrów z 5. XII. 1946 r. — zawiesza przejściowo na obszarze Ziem Odzyskanych **obowiązkowe**

zastępstwo adwokackie w sprawach cywilnych w postępowaniu przed sądami okręgowymi jako pierwszą instancją w tych okręgach, które określi rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości.

poz. 392 — rozporządzenie Ministrów Zdrowia i Sprawiedliwości z 3. XII. 1946 r. — nowelizuje rozporządzenie o wyrobie, obrocie i przechowywaniu **eteru etylowego** (poz. 281 Dz. Ust. z 1928 r.) postanawiając, że ter etylowy do narkozy może być wprowadzony do obrotu dopiero po przeprowadzeniu kontroli każdej wyprodukowanej serii w sposób określony w instrukcji, jaką wyda Minister Zdrowia.

poz. 393 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 12. XII. 1946 r. — ustala kwotę **Premiowej Pożyczki Odbudowy Kraju** na 4½ miliarda złotych oraz ilość i wysokość przypadających do wylosowania premii

W Nr 72 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 394 — dekret z 20. XII. 1946 r. — **nowelizuje ustawę o przejęciu** na własność Państwa **podstawowych gałęzi gospodarki** narodowej (poz. 17 Dz. Ust. z 1946 r.) pozwalając na wydawanie orzeczeń o przejęciu przedsiębiorstw nie tylko do 31. XII. 1946 r., jak przewidywała ustawa, lecz także później pod warunkiem, że postępowanie o przejęciu danego przedsiębiorstwa wszczęte zostało przed 31. III. 1937 r. — Ponadto termin 31. XII. 1946 r., przewidziany dla zwrotu przedsiębiorstw znajdujących się pod zarządem państwowym a nieprzejmowanych przez Państwo, przesunięty został do 31. III. 1947 r.

poz. 395 — dekret z 20. XII. 1946 r. o zmianie dekretu **o majątkach opuszczonych i poniemieckich**. — W związku z przesunięciem w ustawie o przejęciu przez Państwo podstawowych gałęzi gospodarki narodowej terminu 31. XII. 1946 r. na 31.III. 1947 r. (patrz poz. 394) przesunięty został tak samo termin, przewidziany w art. 22 ust. 4 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich.

W Nr 73 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 396 — dekret z 13. VI. 1946 r. o wyrobie, sprzedaży oraz opodatkowaniu **napojów winnych**.

poz. 397 — dekret z 10. XII. 1946 r. — podwyższa dodatek przejściowy do zaopatrzeń byłych **skazańców politycznych**, ustalony w dekrecie z 5. IV. 1946 r. (poz. 101 Dz. Ust.).

poz. 398 — rozporządzenie Ministra Odbudowy z 6. XII. 1946 r. — zmienia rozporządzenie tegoż Ministra z 18. VIII. 1945 r. **o egzaminach** wymaganych do uzyskania prawa **kierowania robotami budowlanymi** i wykonywania projektów tych robót (poz. 175 Dz. Ust.) ustalając terminy tych egzaminów w miesiącach styczniu i lutym oraz w lipcu i sierpniu każdego roku i podwyższając opłatę do 1500 zł.

poz. 399 — rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 9. XII. 1946 r. — zawiera przepisy wykonawcze do dekretu o ochronie **hodowli zwierząt gospodarczych** (poz. 12 Dz. Ust. z 1946 r.).

ROK 1947

W Nr 1 Dzienniku Ustaw z 1947 r. ogłoszone zostało pod

poz. 1 — rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu do dekretu o wyrobie, sprzedaży oraz opodatkowaniu **napojów winnych** (poz. 396 Dz. Ust. z 1946 r.).

W Nr 2 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 2 — dekret z 10. XII. 1946 r. — nowelizuje przepisy ustawy o **zaopatrzeniu emerytalnym** funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (poz. 160 Dz. Ust. z 1934 r.), znowelizowanej uprzednio dekretem z 29. IX. 1945 r. (poz. 248 Dz. Ust.).

poz. 3 — dekret z 13. XII. 1946 r. — zmienia rozporządzenie Prezydenta Rzplitej o ubezpieczeniu **pracowników umysłowych** (poz. 911 Dz. Ust. z 1927 r.).

poz. 4 — dekret z 13. XII. 1946 r. — nowelizuje ustawę o **ubezpieczeniu społecznym** (poz. 396 Dz. Ust. z 1933 r.).

poz. 5 — dekret z 20. XII. 1946 r. o ulgowych warunkach powoływania na stanowiska referendarskie w **Prokuratorii Generalnej** Dekret ten upoważnia Ministra Skarbu do zwalniania kandydatów na stanowiska referendarskie lub wyższe od odbywania aplikacji oraz od składania egzaminu referendarskiego.

poz. 6 — rozporządzenie Rady Ministrów z 28. IX. 1946 r. — uznaje **Towarzystwo Przyjaciół Żołnierza** za stowarzyszenie wyższej użyteczności oraz rozwiązuje jednocześnie stowarzyszenie Polski Biały Krzyż, przekazując jego majątek Towarzystwu Przyjaciół Żołnierza.

poz. 7 — rozporządzenie Rady Ministrów z 19. XII. 1946 r. — podwyższa w wykonaniu ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust. z 1946 dolną **granicę zdolności zatrudnienia** w szeregu gałęziach przemysłowych do 100, 150 wzgl. 200 pracowników na jedną zmianę.

poz. 8 — rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 27. XI. 1946 r. o warunkach i terminach zastosowania do pracowników rolnych **ubezpieczenia na wypadek choroby** i macierzyństwa oraz o zasadach współpracy samorządu terytorialnego przy wykonywaniu tego ubezpieczenia.

poz. 9 — rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 3. XII. 1946 r. — przyznaje **wykładowcom szkół i kursów wojskowych** dodatkowe wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych.

poz. 10 — rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 3. XII. 1946 r. — ustanawia dodatek graniczny dla żołnierzy **Wojsk Ochrony Pogranicza**.

poz. 11 — rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 3. XII. 1946 r. — ustanawia dodatek dla żołnierzy **Marynarki Wojennej** podczas zaokrętowania i za nurkowanie.

W Nr 3 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 12 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 3. XII. 1946 r. — o sądach i o postępowaniu dyscyplinarnym **izb lekarsko-dentystycznych**.

poz. 13 — rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu z 6. XII. 1946 r. do dekretu o **podatku dochodowym** (poz. 14 Dz. Ust. z 1946 r.)

poz. 14 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21. XII. 1946 r. — tworzy **okręgowe izby lekarskie** w Warszawie, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Sopocie i Wrocławiu.

poz. 15 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21. XII. 1946 r. — tworzy **okręgowe izby lekarsko-dentystyczne** w Warszawie, Poznaniu i Krakowie.

poz. 16 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21. XII. 1946 r. — tworzy **okręgowe izby aptekarskie** w Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Wrocławiu, Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Częstochowie, Krakowie, Poznaniu. Rzeszowie, Olsztynie, Szczecinie i Warszawie.

W Nr 4 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 17 — dekret z 3. I. 1947 r. o zmianie dekretu z 10. X. 1945 r. o wypuszczeniu **biletów skarbowych** (poz. 311 Dz. Ust.). — Dekret ten podwyższa z 3 do 6 miliardów zł. sumę ogólną wypuszczonych biletów skarbowych.

poz. 18 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 3. I. 1947 r. o wypuszczeniu III emisji biletów skarbowych na sumę 6 miliardów złotych.

W Nr 5 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 19 — dekret z 10. XII. 1946 r. o rejestracji i umarzaniu **listów hipotecznych**, listów długów **gruntowych i rentowych**, wydanych przed 1. IX. 1939 r. — Posiadacze tych listów winni je zarejestrować przed upływem 7 miesięcy w tym sądzie, który listy te wydał. O rejestracji sąd zamieszcza wzmiankę w księdze gruntowej, a listy same stempluje. Listy nie przedłożone w tym terminie tracą moc prawną. Listy, wydane przed 1. IX. 1939 r., a umorzone na podstawie dotychczasowych przepisów, podlegają również rejestracji. Kto w czasie od 1. IX. 1939 do 17. XII. 1945 r. utracił list wskutek zniszczenia, zagubienia lub bezprawnego zaboru, może zgłosić w sądzie, który list wydał, wniosek o umorzenie listu. Obowiązuje ten sam termin 7-miesięczny. Po upływie terminu rejestracji hipoteki, długi gruntowe i rentowe, co do których nie została zamieszczona

wzmianka o rejestracji lub wniosku o umorzenie, albo wzmianka taka wykreślona, uznaje się za ustanowione z wyłączeniem wydania listu, a za wierzyciela uważa się tego, kto jest zapisany w księdze gruntowej. Przepisy o sprostowaniu księgi gruntowej pozostają w mocy.

poz. 20 — dekret z 10. XII. 1946 r. o **umarzaniu utraconych dokumentów.** — Dokument, którego posiadanie jest potrzebne do rozporządzania prawem z nim związanym, może być w razie utraty umorzony na wniosek ostatniego prawnego posiadacza. Umorzeniu nie podlegają jednak takie dokumenty jak pieniądze papierowe, banknoty i inne dokumenty płatne za okazaniem, losy loteryjne, kontramarki i podobne znaki legitymacyjne, dokumenty przedawnione, kupony od dokumentów płatne okresowo. Przepisów dekretu nie stosuje się do umorzenia weksli, czeków, rewersów i warrantów, dokumentów emitowanych zagranicą, książeczek wkładkowych i czekowych PKO. Nie stosuje się ich również do dokumentów na okaziciela oraz listów hipotecznych, listów długów gruntowych i rentowych, utraconych w czasie od 1. IX. 1939 do 17. XII. 1945 r. Umorzenie tych wszystkich dokumentów regulują przepisy szczególne:

poz. 21 — dekret z 3. I. 1947 r. — zmienia dekret o **rejestracji i przymusowym zatrudnieniu** we władzach wymiaru sprawiedliwości **osób, mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego** (poz. 65 Dz. Ust. z 1946 r.), przedłużając o jeden rok wynikające z dekretu uprawnienia Ministra Sprawiedliwości.

poz. 22 — dekret z 3. I. 1947 r. — zmienia dekret o zasiłkach i pomocy dla wdów i sierót po **ofiarach wrogów demokratycznego ustroju** Polski (poz. 294 Dz. Ust. z 1945 r.), przyznając prawo do zasiłków również osobom, które w związku ze swą działalnością urzędową, polityczną lub społeczną doznały stałego lub czasowego uszkodzenia zdrowia w stopniu powodującym ich całkowitą lub częściową niezdolność do pracy zarobkowej na skutek aktów terrorystycznych

poz. 23 — dekret z 3. I. 1947 r. o uregulowaniu **ubezpieczeń rzeczowych i osobowych.** — Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej wymaga zezwolenia Ministra Skarbu, który może je udzielić wyłącznie państwowym, prawno-publicznym lub spółdzielczym zakładom ubezpieczeń. Z mocy dekretu zezwolenie otrzymują Towarzystwo reasekuracyjne „Warta" Sp. Akc. w Warszawie oraz Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych. Prywatne zakłady ubezpieczeń, zarówno krajowe jak zagraniczne, tracą prawo do wykonywania dalszej działalności. — Ubezpieczenie budynków od ognia jest nadal przymusowe. Pozostałe rodzaje ubezpieczeń rzeczowych i osobowych są wykonywane w trybie umownym z tym, że w drodze rozporządzeń może być ustanowiony obowiązek ubezpieczeniowy dla pewnych kategorii ryzyk w ubezpieczeniach rzeczowych oraz dla pewnych kate-

gorii osób i ryzyk w ubezpieczeniach osobowych. — Akcje Tow. Reasekuracyjnego „Warta“ przechodzą w 60% na własność Państwa.

poz. 24 — dekret z 9. I. 1947 r. — przedłuża do 31. XII. 1947 r. bieg terminów prawa **wekslowego i czekowego** i zawiesza bieg przedawnienia.

poz. 25 — dekret z 9. I. 1947 r. o wpisywaniu po dniu 31. XII. 1946 r. w księgach hipotecznych (gruntowych, wieczystych) **prawa własności** nieruchomości przejętych na cele **reformy rolnej**.

poz. 26 — dekret z 9. I. 1947 r. — upoważnia Ministra Skarbu do udzielenia **poręki państwowej** do sumy 2.100.000 dolarów za zobowiązania Linii Żeglugowej Gdynia — Ameryka z tytułu nabycia statków w U. S. A.

poz. 27 — rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu z 1. XII. 1946 r. do dekretu o **postępowaniu podatkowym**.

poz. 28 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 20 XII. 1946 r. o cenach wyrobów **tytoniowych**.

poz. 29 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15.I.1947 r. w sprawie uiszczania **opłat sądowych** w sprawach cywilnych.

W Nr 6 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 30 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 7. I. 1947 r. — reguluje **opłaty za badania i analizy**, wykonywane przez Państw. Zakład Higieny.

poz. 31 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 9. I. 1947 r. — ustala **dodatek** przejściowy do zaopatrzeń **emerytalnych**.

poz. 32 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 9. I. 1947 r — — uchyla opłatę monopolową od **spirytusu denaturowanego**.

poz. 33 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 9. I. 1947 r. o ustaleniu kosztu własnego, opłaty monopolowej oraz cen sprzedażnych **spirytusu na cele konsumcyjne** i wyrobów Państw. Monopolu Spirytusowego.

poz. 34 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15. I. 1947 r. **o opłacie za doręczenia** w sprawach cywilnych

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

Rada Narodowa — tygodnik (Warszawa Wiejska 6) Nr 51/52 (z 22 grudnia 1946 r.) i Nr 1 — 3 (za styczeń 1947 r.).

Nr 51/52 „Rady Narodowej" otwiera wywiad przeprowadzony z Wiceprezydentem KRN Stanisławem Szwalbe na temat zagadnień samorządowych. W wywiadzie tym Wiceprzezydent Szwalbe podkreślił, że istotna demokracja polega na rozwoju samorządu, który w odrodzonej Polsce ma duże możliwości rozwojowe, w całej pełni doceniane przez miarodajne czynniki państwowe. Zrozumienie znajduje też postulat wciągnięcia samorządu do realizowania ogólnopaństwowego trzyletniego planu gospodarczego. W kwestii możliwości powiększenia dochodów samorządu, wypowiedział się Wiceprez. Szwalbe, że uważa teraźniejsze formalne możliwości samorządu w tej dziedzinie za małe, wobec czego powinny one ulec rozszerzeniu w odniesieniu do pewnych kategoryj związków samroządowych. Samorząd musi mieć możność prowadzenia gospodarki bezdeficytowej bez oglądania się na subsydia państwowe, wobec czego piecza nad powiększeniem majątku samorządowego i źródeł dochodu z tego tytułu powinna być stałą, wciąż potęgującą się troską, w miarę nieuniknionego wzrostu działania samorządu. W związku z rozpatrywaniem i zatwierdzaniem bużetów wojewódzkich związków samorządowych przez Prezydium K. R. N. podniósł Wiceprezydent Szwalbe, że gospodarka samorządowa ujęta w ramy budżetu pozwala na usystematyzowanie pracy samorządu i skontrolowanie jego działalności przez władze nadzorcze i organa stanowiące, wobec czego budżet, nawet opóźniony, ma swe rachunkowe i wychowawcze znaczenie. Wreszcie Wiceprezydent Szwalbe wypowiedział się za współpracą samorządu z współdzielczością, a przeciw wypełnianiu przez samorząd tych funkcyj, które spółdzielczość w ramach zadań zleconych przez samorząd może częstokroć łatwiej i oszczędniej wykonać.

W numerze tym umieszczono następnie, jako dyskusyjny interesujący artykuł Mariana Rybickiego „Z rozważań nad problemem konstytucyjnym w Polsce". W artykule tym autor pod-

kreśla, że w przyszłej Konstytucji polskiej powinny być utrwalone zasady nowego ustroju gospodarczego, których wyrazem jest reforma rolna i nacjonalizacja podstawowych gałęzi przemysłu, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej i że zasady te powinny być punktem wyjściowym dla nowych form ustroju politycznego Polski. Następnie wskazuje autor na zwiększenie zakresu uprawnień samorządu lokalnego, które nastąpiło przez powołanie do życia instytucji rad narodowych, jako czynnika społecznego. Zdaniem autora dalszy konsekwentny postęp w uspołecznieniu rządów powinien doprowadzić do likwidacji dwutorowości administracyjnej w dziedzinie wykonawstwa i do oddania całej administracji lokalnej w ręce samorządu terytorialnego przy zniesieniu lokalnej administracji rządowej, — a ta koncepcja ustrojowa powinna znaleźć wyraz w nowej Konstytucji. W dalszej części artykułu podnosi autor, że wzory konstytucyjne innych państw o tyle tylko mogłyby być wskazówką przy ustalaniu zasad nowej Konstytucji polskiej, o ile państwa te znajdują się w podobnej do nas sytuacji i podobną kroczą drogą. W szczególności nowa Konstytucja jugosłowiańska i zasady tzw. programu Koszyckiego, zawierającego podstawowe zasady nowego ustroju Czechosłowacji, powinny stać się przedmiotem studiów porównawczych ze strony polskich ustawodawców. Nowa nasza Konstytucja powinna jednak uwzgledniać specyficzne stosunki polskie, odmienne od struktury gospodarczej i stosunków wewnętrzo-politycznych państw innych.

Z innych artykułów umieszczonych w tym zeszycie wymienić należy: Kazimierza Leskiego „Danina narodowa" i Wandy Kijewskiej „Rola rad narodowych".

Nr 1 (z 12 stycznia 1947 r.) zawiera między innymi artykuł Wacława Dawidowicza „O pewnym projekcie zagwarantowania opłacalności produkcji rolnej". (krytyczne uwagi w związku z uchwałą Komisji rolnej pomorskiej W. R. N. wypowiadającą się za usztywnieniem cen zboża na określonym poziomie), dalej artykuł Stanisława Temczyna „Koordynacja prac kontroli państwowej (parlamentarnej), administracyjnej (resortowej) i społecznej (rad narodowych)", oraz Zygmunta Branowitzera „Akcja pomocy zimowej 1945/46; ilustrujący wyniki zeszłorocznej akcji w celu zużytkowania odnośnych obserwacyj w akcji pomocy zimowej 1946/47.

W Nr 2 „Rady Narodowej" prof. Dr Maurycy Jaroszyński w artykule „Samorząd wobec planowania państwowego" podkreślając, że planowanie państwowe wymaga wprawdzie centralizacji koncepcji i kierownictwa, jednak sprzyja zarazem decentralizacji wykonania, wywodzi, że system gospodarki planowej pozostawi faktycznie wielkie pole dla samodzielności funkcjo-

nalnej samorządu. Z drugiej jednak strony jednolitość koncepcji i kierownictwa przy planowaniu państwowym zacieśni swobodę samorządu w miarę tego, czy plan będzie mniej, czy więcej ścisły. Wobec tego sfera, w której samorząd działał dotychczas samodzielnie (tj. sfera jego własnego zakresu działania) przestanie być tak dalece ustabilizowana, jak była dotychczas, zależeć to bowiem będzie od stopnia szczegółowości planu.

W numerze tym umieszczono dalszy ciąg artykułu Stanisława Temczyna o koordynacji prac w zakresie kontroli, rozpoczętego w numerze poprzednim, oraz artykuł Mariana Rybickiego „Rady narodowe Polaków we Francji".

Nr 3 otwiera artykuł J. Morawskiej-Millerowej „Nowy etap realnej pracy", podnoszący konieczność ożywienia działalności gminnych rad narodowych i wskazujący kierunki, w jakich działalność ta powinna się przejawiać. W numerze tym umieszczono dalej artykuł Dr Jerzego Starościaka „Z rozważań nad funkcjonalną samodzielnością samorządu", w którym autor nawiązując do tego pojęcia wprowadzonego w artykule prof. Jaroszyńskiego w poprzednim numerze „Rady Narodowej", podnosi znaczenie badania samodzielności samorządu od strony funkcjonalnej, a więc od strony efektów jego funkcjonowania, nie zaś tylko od strony organizacyjnej. W numerze tym ogłoszono też między innymi trzecią część wspomnianego już wyżej artykułu Stanisława Temczyna o koordynacji prac w dziedzinie kontoroli.

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy" Nr 11 — 12 (za listopad i grudzień 1946 r.).

Zeszyt ten (podwójny) otwiera artykuł Leona Chajna „Międzynarodowy Kongres prawników", poświęcony omówieniu przebiegu i wyników tego kongresu odbytego w październiku 1946 r. w Paryżu, na którym rozpatrywano zagadnienie postawy świata prawniczego wobec zbrodni niemieckich przeciw ludzkości, zagadnienia ochrony swobód demokratycznych oraz sprawę stworzenia międzynarodowej federacji prawników — demokratów.

Rezolucje kongresowe stwierdziły potrzebę wyodrębnienia przestępstwa zbrodni przeciw ludzkości, polegającej na eksterminacji lub prześladowaniu jednostek i grup ludzkich z powodu ich pochodzenia, religii lub poglądów, jako przestępstwa sui generis. Wyrażono przy tym życzenia, aby zbrodnie te weszły do międzynarodowego kodeksu karnego. Kongres zażądał zarazem, aby wielcy przemysłowcy i finansiści niemieccy zostali uznani za zbrodniarzy wojennych, oraz aby do osądzenia ich powołany został międzynarodowy trybunał wojskowy.

W dziedzinie ochrony swobód demokratycznych Kongres stwierdził istnienie powszechnego prawa międzynarodowego dla

ochrony swobód duchowych, fizycznych, obywatelskich, swobody zrzeszeń i prawa pracowników do ubezpieczenia społecznego.

Na Kongresie powołano do życia Międzynarodowe Zrzeszenie Prawników Demokratów, przy czym w zrzeszeniu tym stanowisko prezesa przypadło przedstawicielowi Francji (p. René Cassin), stanowiska wiceprezesów poza wielkimi mocarstwami przypadły tylko Polsce i Belgii. Podkreślić należy, że na konferencji przewodniczących 24 delegacji przeszła teza, że Polska była w czasie ostatniej wojny przedmiotem najstraszniejszej zbrodni przeciw ludzkości i że poniosła największe ofiary.

W zeszycie tym ogłoszono zarazem wygłoszone na wspomnianym Kongresie referaty polskie, a to referat. Dr Mariana Muszkata „Wymiar sprawiedliwości w stosunku do przestępców wojennych a walka o utrwaleniu pokoju", dalej Jerzego Sawickiego i Tadeusza Cypriana „Prawo Polskie w walce z hitleryzmem i kollaboracjonizmem", oraz Leona Chajna „Ochrona swobód demokratycznych w Polsce". Zarazem w zeszycie tym podano tekst przyjętych na Kongresie rezolucyj.

Z innych artykułów umieszczonych w zeszycie wymienić należy między innymi: A. Landaua i Cz. Wasilkowskiego „Odpowiedzialność za zbrodnie czasu wojny w prawie polskim", Antoniego Pyszkowskiego „Bilans działalności sądów specjalnych", Dr Józefa Marcisza Pracownik fizyczny a umysłowy w świetle ustawodawstwa", Aleksandra Lesisza i Dr Stefana Rozmaryna „Dekrety nieprzedłożone K. R. N.", oraz Aleksandra Jarzeckiego „Odtworzenie dyplomów i świadectw z ukończenia nauki". Ponadto zwrócić należy uwagę na artykuł Witolda Czachórskiego, „Z materii dotyczących odtwarzania aktów stanu cywilnego", omawiający zagadnienia wiążące się ze sprawą odtworzenia zniszczonych egzemplarzy ksiąg stanu cywilnego, tudzież poszczególnych aktów stanu cywilnego sporządzonych w kraju i zagranicą oraz na terenie b. polskich Województw Wschodnich.

W kronice zagranicznej podano sprawozdanie Min. H. Świątkowskiego z pobytu delegacji Tow. Przyjaźni polsko-radzieckiej w Moskwie w dniu 7 listopada 1946 r. tj. w dniu narodowego święta rocznicy rewolucji październikowej, zawierające między innymi dane o życiu prawnym w Związku Radzieckim, oraz artykuł tegoż autora „Z notatek adwokata radzieckiego", omawiający rolę adwokatury w Z. S. R. R. i pracę adwokata moskiewskiego Brandego pod powyższym tytułem.

„Państwo i Prawo" Nr 9 — 10 (za listopad i grudzień 1946 r.)

Zeszyt zawiera między innymi artykuł Leona Chajna „Rewolucyjny czyn Polskiego prawnictwa", omawiający prace unifikacyjne, których rezultatem jest ujednostajnienie prawa cywilnego w Polsce, dokonane przez obóz demokracji ludowej, a odpo-

wiadające treści naszych stosunków życiowych i podkreślające suwerenność państwową, a zarazem zapewniające ochronę ustroju ludowo-demokratycznego . W dalszym artykule Wacława Barcikowskiego „Uwagi na marginesie Międzynarodowego Kongresu Prawników w Paryżu" (odbytego w dniu 20 — 27 października 1946 r.), omawia autor projekt utworzenia stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego, wypowiadając się za ustanowieniem takiego Trybunału oraz za wprowadzeniem Międzynarodowego kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego w sprawie karania zbrodni wojennych.

Artykuły Wacława Konderskiego „Rola bankowości w naszym ustroju" i Tadeusza Molendy „Polskie roszczenia wobec Niemiec z tytułu dewastacji lasów" ujmują odnośne zagadnienia ze stanowiska ekonomicznego.

„Zagadnienie praworządności" omawia Stanisław Ehrlich, który wychodzi z założenia, że praworządność oznacza przestrzeganie prawa zarówno przez władze państwowe jak i poszczególnych obywateli. Po przedstawieniu różnych systemów kontroli administracji i podkreśleniu społecznego aspektu zagadnienia praworządności autor kończy konkluzją, że stabilizacja gospodarcza i polityczna przyspieszy proces ugruntowania praworządności.

W artykule Jarosława Demiańczuka „Uznanie prawne wyznań w świetle konstytucji„ przedstawia autor prace dokonane ostatnio w zakresie legalizacji związków religijnych w Polsce oraz, po poddaniu analizie odnośnych postanowień Konstytucji, wypowiada się za rewizją naszego ustawodawstwa wyznaniowego.

Z innych artykułów umieszczonych w tym zeszycie wymienić należy artykuł Seweryna Szera „Nabycie własności nieruchomości według nowego prawa rzeczowego", Jerzego Marowskiego „Uwagi o prawie przerachowywania przedwojennych wierzytelności przez sądy", Mariana Muszkata „O współczesnej przestępczości w Polsce" oraz Henryka Biernackiego „Wyrok Międzynarodowego Trybunału w Norymberdze w świetle polskiego prawa karnego i zasada słuszności", w którym autor podaje krytyce poszczególne części tego wyroku.

W części informacyjnej omówiono działalność Zrzeszenia Prawników Demokratów, podano sprawozdanie Dyr. Bancerza z narady krajowej PPR-owców prawników oraz sprawozdanie z międzynarodowego kongresu prawniczego, odbytego w Paryżu w październiku b. r. Zeszyt zamyka dział krytyki i sprawozdań, dział orzecznictwa sądowego, oraz dodatek cywilistyczny.

„Gaz, woda i technika sanitarna" Nr 9 (za grudzień 1946 r.).

Zeszyt poświęcony jest omówieniu przebiegu XXIII Zjazdu Polskich Gazowników, Wodociągowców i Techników sanitarnych odbytego w Bydgoszczy w dniach 26 — 28 czerwca 1946 r.

„Społem" — pismu ruchu spółdzielczego — dwutygodnik (organ Związku Rewizyjnego Spółdzielni R. P.) Warszawa ul. Kopernika 30.

Ukazały się Nr 1 i 2 za styczeń b. r.

„Życie Gospodarcze" — dwutygodnik — Katowice, ul. 3-go Maja 23.

Nr 2 z 31 stycznia b. r. zawiera między innymi następujące artykuły:

Inż. Eugeniusz Kwiatkowski — Perspektywy gospodarczego rozwoju Wybrzeża, Dr Wacław Fajans — Plan inwestycyjny a rynek pieniężny, Ludwik Horoch — Zasady współpracy przemysłu państwowego z prywatnym, Dr Stanisław Wyrobisz — Koniuktura rolnicza, Krzysztof Znamierowski — Przez eksport do importu, Prof. Karol Bohdanowicz — Rudy żelazne, Tadeusz Orlewicz — Na marginesie prac Międzynarodowej Organizacji Handlu, Dr Stefan Rozmaryn — Organizacja budownictwa przemysłu państwowego w Z. S. R. R., Dr St. Berezowski — Czołowy kraj emigracyjny, Krystyna Stępińska — Pięcioletni plan turecki, Mgr. Józef Szarski — Przemysł bułgarski potrzebuje surowców, Michał Berger — Badanie uzdolnień, Józef Mańkowski — Na fali, Mgr. Piotr Romanowski — Osiągnięcia i drogi przemysłu jedwabniczo-galanteryjnego, Józef Dominko — Nowe drogi rozwoju spółdzielczości radzieckiej.

Poza tym numer zawiera bogatą kronikę życia gospodarczego oraz przegląd wydawnictw i prasy.

Wiadomości Statystyczne Gł. Urzędu Statystycznego (Warszawa, ul. Narbutta 33).

Ukazał się zeszyt 18 z 20 listopada 1946 r. Zawiera on cyfry statystyczne dotyczące repatriacji do Polski przez punkty etapowe zachodnie Państwowego Urzędu Repatriacyjnego od początku akcji do dnia 30 września 1946 r., dalej cyfry dotyczące produkcji i obrotu towarów, komunikacji, pracy i warunków bytu, oraz oświaty i życia kulturalnego (zawodowych orkiestr i teatrów dramatycznych).

„Opiekun Społeczny" — miesięcznik wydawany przez Zarząd miejski w Warszawie.

Ukazał się Nr 9 — 10 za grudzień 1946 r.

„Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny — miesięcznik poświęcony zagadnieniom administracji publicznej i samorządu terytorialnego (Katowice").

Na czoło dążeń do należytego zorganizowania naszego aparatu administracyjnego wysuwają się dwa zadania, szczególnie pilne i ważne. Jedno z nich ,to wyrabianie i szkolenie pracowników administracji publicznej, drugie zas, to zestrojenie administracji ze społeczeństwem.

Dla urzeczywistnienia tych zadań nie wystarczą zarządzenia odgórne czy lokalne, względnie doraźne czy okresowe kursy i wykłady. Tu potrzebna jest akcja stała, prowadzona planowo, praktycznie i możliwie atrakcyjnie, zachęcająco.

Za najlepszą metodę postępowania w tym względnie należy uważać oddziaływanie na środowiska pracownicze przy pomocy odpowiednio postawionych fachowych wydawnictw periodycznych. Kierunek i poziom tych wydawnictw powinien w zupełności odpowiadać celowi. Powinny one żywo i bieżąco interesować najszersze koła pracowników administracji publicznej.

Należy stwierdzić, że takie organa publicystyki fachowej posiadamy. Należy do nich też czasopismo, wymienione w tytule niniejszej notatki, a wydawane w Katowicach przez zespół, grupujący się przy Urzędzie Wojewódzkim Śląsko-Dąbrowskim.

Miesięcznik ten ma już za sobą pełny rok pracy dla administracji publicznej, a zwłaszcza władz administracji ogólnej. Rok ten należy bezsprzecznie uznać za nader owocny.

Wydawnictwo od samego startu „chwyciło" mocno w terenie, a dziś zasięgiem swym wykracza już poza granice regionu Województwa Śląsko-Dąbrowskiego, dla którego w zasadzie jest przeznaczone. To też, licząc się z rosnącą poczytnością, wydawnictwo powzięło ostatnio zamiar usunięcia ze swego tytułu dotychczasowej cechy regionalnej. O zamiarze tym dowiadujemy się z artykułu patronującego wydawnictwu Wicewojewody, płk. Jerzego Ziętka, w Nr 11 — 12 pisma, a podsumowującego roczne wyniki pracy wydawnictwa.

Niewątpliwie w Polsce jest miejsce na niejedno czasopismo fachowe z dziedziny administracji publicznej. Jeśli idzie o „Gazetę Administracji" i „Przegląd Administracyjny", mogą one łatwo zmieścić się na „rynku" obok siebie i wzajemnie się uzupełniać. „Rynek" pracowniczy, który mamy na myśli jest dostatecznie chłonny.

Pragniemy z uznaniem podnieść walory „Przeglądu Administracyjnego". Kierunek tego pisma w umiarkowanej mierze teoretyczny, głównie zaś praktyczny, informacyjno-instrukcyjny, zmierza do przyswojenia czytelnikom, w odpowiednio przystępnym ujęciu, podstawowych pojęć i koncepcyj z dziedziny administracji publiczenj. Według słusznej oceny, zawartej w przytoczonym wyżej artykule, w treści wydawnictwa uderza rzeczowość i bogata, urozmaicona tematyka a problemy administracyjne omawiane są w sposób odpowiadający wymogom naukowym a dostosowany do poziomu czytelników.

Życzymy temu pożytecznemu wydawnictwu dalszych najlepszych rezultatów na drodze do podniesienia poziomu pracowników administracji publicznej. *St.*

KSIĄŻKI NADESŁANE

Prof. Dr Antoni Peretiatkowicz — Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego (122 str.) Poznań 1947 r. Księgarnia Wł. Wilaka. — Wydanie drugie przejrzane i uzupełnione.

Książka ta w ciągu paru miesięcy po wydaniu pierwszego nakładu, ukazała się obecnie w drugim, przejrzanym i uzupełnionym wydaniu. Omówiliśmy ją i wskazaliśmy na jej walory już w Nrze. 4/6 „Gazety Administracji" z 1946 r.

Ze względu na to, że w jasnym, zwięzłym wykładzie wprowadza ona czytelnika we wszystkie podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, a więc dziedziny prawnej dla życia społecznego i gospodarczego tak doniosłej, budzącej obecnie coraz większe zainteresowanie szerokich kół społeczeństwa, — odda praca prof. Dr Peretiatkowicza niewątpliwie doskonałe usługi studiującym prawo administracyjne i okaże się pożytecznym podręcznikiem w praktyce administracyjnej. Książka ta zasługuje na jaknajszersze rozpowszechnienie.

Witold Skalski — Technika handlu hurtowego w zarysie (63 str.). Poznań 1947 r. Księgarnia Wł. Wilaka.

Jerzy Witowski — Organizacja zakupów i sprzedaży (31 str.). Poznań 1947 r. Księgarnia Wł. Wilaka.

Nakładem ruchliwej Księgarni Wł. Wilaka ukazały się w cyklu Biblioteki „Tygodnika gospodarczego", powyższe dwie prace, poświęcone omówieniu odnośnych zagadnień z dziedziny handlu pod kątem praktycznych doświadczeń. Mają one charakter podręczników, mogących oddać interesowanym cenne usługi i udzielić wielu praktycznych wskazówek.

Włodzimierz Szczepański — Zasady obradowania — Książnica Polska — Warszawa (ul. Mazowiecka 4) 1947 r. (128 str.).

Nakładem Książnicy Polskiej ukazała się ostatnio powyższa praca, omawiająca sposób zwoływania i odbywania zebrań i zgromadzeń oraz wszelkie wiążące się z tym zagadnienia.

Pracę tę należy uznać za bardzo aktualną i pożyteczną. Obecnie bowiem w miarę odbudowy życia społecznego jednostki coraz bardziej wciągane są w orbitę tego życia, biorąc udział w zebraniach politycznych, czy w związkach zawodowych, organizacjach spółdzielczych, sportowych i t. p. — wobec czego znajomość zasad prawidłowego obradowania potrzebna jest dziś każdemu. Zasady te opierają się na normach zwyczajowych nie ujętych w żadne opracowane na piśmie przepisy — brak więc opracowania ich nastręczał trudności jednostkom nieobeznanym z nimi, a pragnącym brać udział w życiu zbiorowym.

Trudności te nasuwa omawiana praca, a że jest ona ujęta w formę jasnego, zwięzłego i wyczerpującego omówienia przed-

miotu — oddać może niewątpliwie poważne korzyści i zasługuje na jak najszersze rozpowszechnienie.

Fryderyk Zoll — Prawo cywilne w zarysie, opracowane przy współudziale doc. U. J. Dr. Adana Szpunara. Kraków 1946. Księgarnia Powszechna.

Sygnalizujemy rozpoczęcie tego wydawnictwa, które ukazywać się będzie w zeszytach w odstępach kilkumiesięcznych. Całość dzieła wydana będzie w ciągu roku. Dotychczas ukazał się tom IV obejmujący prawo familijne (prawo małżeńskie osobowe i majątkowe, prawo rodzinne i opiekuńcze), oraz zeszyt pierwszy tomu I (część ogólna), poświęcony omówieniu prawa w znaczeniu przedmiotowym, praw w znaczeniu podmiotowym, podmiotów praw w znaczeniu podmiotowym, oraz praw osobowośsi (osobistości) wzgl. praw osobistych.

Wydawnictwo to, pierwsze tego rodzaju, poświęcone podaniu zarysu całokształtu polskiego prawa cywilnego, jako rezultatu prac unifikacyjnych dokonanych w tak rekordowym czasie przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a ujętego w systematyczny wykład uczonego tej miary co prof. Dr Fryderyk Zoll, przy współudziale doc. Uniw. Jag. Dr Adama Szpunara, niewątpliwie wywoła już ze względu na osoby autorów żywe zainteresowanie w świecie prawniczym.

Zapowiedziane jest ukazanie się w ciągu najbliższych miesięcy tomu obejmującego prawo rzeczowe, oraz dalszych zeszytów tomu I.

OPINIE I PORADY PRAWNE.

O obywatelstwie gdańszczan.

W odpowiedzi jednemu z naszych czytelników.

Dekretem z 30 marca 1945 r. (poz. 57 Dz. Ust.) utworzone zostało województwo gdańskie, obejmujące w całości terytorium. b. Wolnego Miasta Gdańska oraz kilku powiatów[1]), wyłączonych jednocześnie z województwa pomorskiego. Cały ten obszar, składający się na nowoutworzone województwo, stanowi odrębną jednostkę administracyjną i dlatego też nie został objęty rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 maja 1946 r. o tymczasowym podziale administracyjnym Ziem Odzyskanych (poz. 117 Dz. Ust.).

Jednocześnie z utworzeniem województwa gdańskiego uchylone zostało wspomnianym dekretem ustawodawstwo obowiązujące na obszarze b. M. Gdańska jako sprzeczne z ustrojem Demokratycznego Państwa Polskiego, a w jego miejsce wprowadzono tam ustawodawstwo obowiązujące na obszarze powiatów wyłączonych z województwa pomorskiego a wcielonych do województwa gdańskiego. W ten sposób między szeregiem innych przepisów uzyskała na obszarze b. W. M. Gdańska moc obowiązującą ustawa z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (poz. 44 Dz. Ust.) w brzmieniu znowelizowanym późniejszymi przepisami[2]) jako ustawa, która już oddawna obowiązywała na terenie powiatów, włączonych do województwa gdańskiego. Nie obowiązuje natomiast na obszarze tego województwa ustawa z 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obrzarze Ziem Odzyskanych (poz. 106 Ust.), ponieważ ustawa ta wydana została

---

[1]) Powiat gdyńsko-grodzki, kartuski, morski, starogardzki, kościerski i tczewski.

[2]) rozporz. z 3. XII. 1933 r. (poz. 896 Dz. Ust.) i z 28. XII. 1934 r. (poz 976 Dz. Ust.) oraz dekret z 19. X. 1938 r. (poz. 548 Dz. Ust.).

wyłącznie dla Ziem Odzyskaynch, w skład których — jak wspomniano — województwo gdańskie nie wchodzi.

Ustawa z 20 stycznia 1920 r. nie mówi oczywiście o tym, czy i w jaki sposób nabywają obywatelstwo polskie osoby, które dotychczas posiadały obywatelstwo gdańskie. W czasie bowiem wydania tej ustawy Gdańsk był wolnym miastem i pozostał nim do chwili wcielenia go do Państwa Polskiego. Nie został również wydany dotychczas żaden specjalny przepis ustawowy regulujący sprawę obywatelstwa polskiego Gdańszczan, jak to miało miejsce w 1938 r. w stosunku do mieszkańców Zaolzia, a obecnie w stosunku do osób narodowości polskiej na obszarze Ziem Odzyskanych.

Kwestię obywatelstwa polskiego Gdańszczan można więc rozstrzygnąć tylko przez zastosowanie w drodze analogii przepisów ustawy z 20 stycznia 1920 r.

W art. 2 tej ustawy uznano za obywateli polskich trzy kategorie osób, a mianowicie: osoby osiedlone na obszarze, który wszedł w skład wskrzeszonego wówczas Państwa Polskiego (pkt. 1), osoby urodzone na tym obszarze (pkt. 2) oraz osoby, którym służy obywatelstwo polskie z mocy traktatów międzynarodowych (pkt. 3), przy czym odnośnie do pierwszych dwóch kategorii osób zastrzeżono, że nabywają one obywatelstwo polskie, o ile nie służy im obywatelstwo innego państwa.

Możliwość nabycia przez Gdańszczan obywatelstwa polskiego z mocy traktatu międzynarodowego w tej chwili nie istnieje, gdyż nie został dotychczas zawarty żaden traktat, któryby tę sprawę regulował.

Pozostaje więc możliwość nabycia przez nich obywatelstwa polskiego z tytułu osiedlenia lub urodzenia na obszarze b. W. M. Gdańska. Jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny [3]), w zastrzeżeniu co do nieposiadania innego obywatelstwa nie chodziło ustawodawcy o obywatelstwo jednego z państw zaborczych, ponieważ z nielicznymi wyjątkami wszystkie osoby, osiedlone lub urodzone na obszarach, które po pierwszej wojnie światowej weszły w skład odrodzonego Państwa Polskiego, posiadały właśnie to obywatelstwo. Jeżeli więc w drodze analogii zastosować tę zasadę do Gdańszczan, to fakt posiadania przez nich w chwili wcielnia Gdańska do Państwa Polskiego obywatelstwa gdańskiego nie stałby na przszkodzie nabycia przez nich obywatelstwa polskiego. Gdyby dalej interpretować przepis art. 2 co do osiedlenia i urodzenia na obszarach, które weszły w skład Państwa Polskiego, w tym sensie, że przepis ten reguluje sprawę obywa-

[3]) Wyrok z 30. V. 1932 r. L. rej. 9415 — ZW 545 A.

telstwa polskiego nie tylko z punktu widzenia ó w c z e s n e g o stanu rzeczy, lecz że w drodze analogii może on być stosowany również w przypadkach włączenia do Państwa Polskiego nowych obszarów, wówczas należałoby dojść do wniosku, że przez sam fakt wcielenia b. W. M. Gdańska do Państwa Polskiego wszystkie osoby osiedlone na tym obszarze w chwili jego wcielenia, a także osoby tam urodzone, uzyskały obywatelstwo polskie, o ile nie służy im inne obywatelstwo niż gdańskie.

Sądzę jednak, że zamiarem ustawodawcy było uregulowanie w art. 2 wyłącznie stanu rzeczy, jaki powstał przez wskrzeszenie Państwa Polskiego po pierwszej wojnie światowej oraz że wobec tego wszystkie kwestie z dziedziny obywatelstwa, które powstały po tym okresie, powinny być rozstygane na zasadzie dalszych przepisów ustawy z 20 stycznia 1920 r. t. j. na zasadzie art. 3 ust. 1 oraz art. 4 — 10. Innymi słowy, sądzę że art. 2 ma charakter normy przejściowej, której stan faktyczny wyczerpany został sytuacją jaka się wytworzyła w okresie odrodzenia Państwa Polskiego i że wobec tego przepisy tego artykułu n i e m o g ą być stosowane w drodze analogii w przypadkach p o ź n i e j s z e g o wcielenia do Państwa Polskiego nowych obszarów. Przemawia za tym fakt, że po włączeniu Zaolzia wydany został specjalny dekret (z 19. X. 1938 r.), normujący sprawę obywatelstwa Zaolzian w drodze dodania do ustawy z 20 stycznia 1920 r. nowych przepisów (art. 2a oraz ust. 2 art. 3). Również na Ziemiach Odzyskanych sprawa obywatelstwa polskiego została załatwiona specjalną ustawą (poz. 106 Dz. Ust. z 1946 r.), przynajmniej w odniesieniu do osób narodowości polskiej, zamieszkałych na tych ziemiach, z czego bynajmniej nie wynika, aby w stosunku do zamieszkałych tam osób narodowości niepolskiej, o których ustawa ta nie mówi, miały być stosowane w drodze analogii przepisy art. 2. Z faktu nieuregulowania w tej ustawie sprawy obywatelstwa osób narodowości niepolskiej na Ziemiach Odzyskanych wysnuć można — zdaniem moim — tylko ten wniosek, że osoby te mogą uzyskać obywatelstwo polskie nie w drodze analogicznego zastosowania art. 2, lecz wyłącznie na zasadzie dalszych przepisów ustawy z 20 stycznia 1920 r. (ust. 1 art. 3 oraz art. 4 — 10).

Tak samo przedstawia się — moim zdaniem — kwestia obywatelstwa polskiego Gdańszczan. Z faktu, że kwestia ta nie została jak dotychczas uregulowana specjalnymi przepisami, nie można wysnuć wniosku, że sprawy z tej dziedziny należy rozstrzygać przez zastosowanie w drodze analogii przepisów art. 2. Pozostaje więc zastosowanie w tej sprawie wspomnianych d a l s z y c h przepisów ustawy z 20 stycznia 1920 r.

Pierwszym z tych przepisów jest ust. 1 art. 3.

Przepis ten stanowi, że obywatele państw obcych pochodzenia polskiego oraz ich potomkowie uznani będą za obywateli Państwa Polskiego, jeżli po powrocie do kraju złożą w urzędzie administracynjym miejsca swego zamieszkania dowody polskiego pochodzenia wraz z oświadczeniem, że chcą być obywatelami polskimi i zrzekają się obcego obywatelstwa.

Oczywiście ustawodawca miał tu na myśli osoby pochodzenia polskiego, które przez dłuższy czas przebywały za granicą lub też tam się urodziły i posiadają obce obywatelstwo, a powracają do kraju ojczystego, aby tu już pozostać, a więc myślał o wychodźcach i ich potomkach reemigrujących do Polski. Gdyby tego przepisu nie było w ustawie, reemigranci mogli by nabyć obywatelstwo polskie tylko w drodze nadania. Tym osobom pragnął jednak ustawodawca ułatwić nabycie obywatelstwa i stąd powstał przepis ust. 1 art. 3.

Czyż sytuacja Gdańszczan pochodzenia polskiego nie jest podobna do sytuacji reemigrantów? Gdańsk był dawniej miastem polskim, a obecnie powrócił do Polski i razem z nim zamieszkali tam Polacy. Sądzę więc, że nie będzie sprzecznym z duchem ustawy, jeżeli będziemy interpretowali ust. 1 art. 3 w sposób rozszerzający w tym sensie, że przez powrót do kraju rozumieć należy nie tylko indywidualne przypadki powrotu poszczególnych osób, lesz także gremialny ich powrót w związku z przyłączeniem do Państwa Polskiego obszaru, na którym osoby te dotąd mieszkały. Taka rozszerzająca interpretacja przepisu, który posiada charakter normy trwałej a nie tylko przejściowej, jest — jak sądzę — nietylko dopuszczalna, ale idzie ona również po linii interesu państwowego i tej myśli przewodniej, jaka znalazła wyraz w ustawie z 28 kwietnia 1946 r. w stosunku do osób pochodzenia polskiego, zamieszkałych na obszarze Ziem Odzyskanych.

O ile przeto sprawa obywatelstwa polskiego Gdańszczan nie zostanie uregulowana jakimś specjalnym przepisem ustawowym, uważam, że Gdańszczanie pochodzenia polskiego nabywają obywatelstwo polskie w drodze uznania na zasadzie ust. 1 art. 3 ustawy z 20 stycznia 1920 r.

Dr T. S.

KRONIKA

Zmiana na stanowisku Ministra Administracji Publicznej. Dnia 7 lutego r. b. nastąpiła zmiana na stanowisku Ministra Administracji Publicznej.

Ustępującego Ministra, obywatela dra Władysława Kiernika żegnali pracownicy ministerstwa, w imieniu których przemówił dyr. dep. Demiańczuk, dziękując drowi Kiernikowi za życzliwy stosunek do współpracowników.

Obejmujący urzędowanie Minister, dotychczasowy Premier Rządu Jedności Narodowej obywatel Edward Osóbka-Morawski, witając swych nowych współpracowników, wyraził przekonanie, że znajdzie w nich oddanych sprawie fachowców, którzy, bez względu na swe przekonania polityczne, wszystkie swe siły, wiedzę i doświadczenie oddadzą dla osiągnięcia wspólnego nam wszystkim celu — odbudowy Polski.

Mówiąc o swych zamierzeniach na nowym stanowisku, obywatel Minister podkreślił między innymi, że będzie dążył do:

a) wzmocnienia stanowiska wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu;

b) stworzenia samorządowi terytorialnemu samoistnych warunków istnienia i rozwoju;

c) przejęcia pewnych działów administracji państwowej, dotychczas nie zespolonych.

Współdziałanie biur ewidencji ludności z urzędami stanu cywilnego w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Ilość zarejestrowanych w biurach Ewidencji Ludności faktów urodzeń, ślubów i zgonów jest w niektórych miejscowościach znacznie wyższa od ilości urodzeń, zarejestrowanych w urzędach stanu cywilnego. Powstaje to między innymi dlatego, że wiele osób po dokonaniu obrządku religijnego i po otrzymaniu od ks. ks. proboszczów, względnie od gmin wyznaniowych odpowiedniego świadectwa, uważa, iż uczyniła już zadość obowiązkowi zgłoszenia.

Także urzędy stanu cywilnego, które obowiązane są w myśl odnośnych przepisów prowadzić ściśle rejestrację wszystkich faktów, dotyczących stanu cywilnego, nie czynią tego w sposób całkowity i dokładny — właśnie wskutek wyżej wymienionych przyczyn. Ten stan rzeczy powoduje, że obliczenia statystyczne dotyczące naturalnego ruchu ludności nie odzwierciadlają istotnego stanu co utrudnia prowadzenie w sposób właściwy polityki ludnościowej. Należy także zwrócić uwagę, że godzi to również w interesy poszczególnych obywateli. Na przykład w razie śmierci jednego z małżonków przed zawarciem ślubu cywilnego — zrodzone z tego małżeństwa dzieci — muszą być uznane za nieślubne. Z powyższych względów Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 62 z dnia 23.XII.1946 r. zarządziło:

I. Sołtysi (prowadzący meldunki) winni przy przyjmowaniu kart meldunkowych dotyczących urodzeń, żądać świadectw urodzenia, wydanych przez urzędy stanu cywilnego. W braku takich świadectw należy meldunek przyjąć i wyjaśnić interesowanym, że są zobowiązani świadectwa przedstawić w najbliższych dniach. Po przyjęciu meldunku biuro ewidencji ludności zawiadomi o tym właściwy urząd stanu cywilnego, który skolei, jeżeli w międzyczasie nie dokonano zarejestrowania, wezwie interesowanego do spełnienia tego obowiązku.

II. Od osób, zgłaszających zawarcie małżeństwa, ma sołtys (prowadzący meldunki) żądać przedłożenia świadectwa ślubu, a w braku takiego, odmówić przyjęcia meldunku do czasu dostarczenia świadectwa.

III. Zwłoki zmarłych mogą być pochowane po przedstawieniu zaświadczenia urzędu stanu cywilnego o sporządzeniu aktu zejścia. W tym celu osoba zajmująca się pochowaniem winna przedstawić w urzędzie stanu cywilnego odpowiednio wypełnioną i podpisaną przez lekarza, oglądacza zwłok lub zarząd gminy kartę zgonu, na której tenże urząd umieszcza odpowiednie zaświadczenie. Chowanie zwłok bez takiego zaświadczenia jest niedopuszczalne, nawet gdyby na wspomnianej kartce było umieszczone zezwolenie ks. proboszcza, lub gminy wyznaniowej.

Obowiązkiem biur ewidencji ludności, które wypełniają w karcie zgonu dane personalne osoby zmarłej, jest informować interesowanych o konieczności sporządzenia aktu zejścia w urzędzie stanu cywilnego. O ile urząd stanu cywilnego mieści się w tym samym budynku, należy kartę zgonu niezwłocznie tam przesłać.

IV. Nadzór nad należytym wypełnianiem wymienionych obowiązków przez ludność spoczywa na wójtach gmin i sołtysach (prowadzących meldunki). W razie dostrzeżonych uchybień w zakresie

tych obowiązków, mają oni odpowiednio pouczać interesowanych a w razie bezskuteczności tych pouczeń i upomnień zawiadamiać o tym urząd stanu cywilnego, celem wyciągnięcia odpowiednich konsekwencji w stosunku do opornych.

Ponieważ w niektórych miejscowościach duchowieństwo oddziaływa na ludność w kierunku należytego wypełniania obowiązków w zakresie spraw aktu cywilnego i akcja ta daje pozytywne wyniki, zaleca się porozumiewanie się w tych sprawach władz administracyjnych z miejscowym duchowieństwem.

V. Powyższy tryb postępowania nie narusza obowiązku urzędów stanu cywilnego przesyłania co 3 miesiące właściwym biurom ewidencji ludności dokładnych danych o zaszłych w ciągu tego czasu przypadkach urodzin, śmierci i ślubów.

Treść okólnika należy podać do wiadomości zarządom gminnym i urzędom stanu cywilnego.

Zniesienie stanowisk inspektorów do spraw pożarniczych i utworzenie oddziałów do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami Zmieniając częściowo postanowienia okólnika Ministerstwa Nr 29 z dnia 11.VI.1946 r. w sprawie nadzoru nad niezrzeszonymi strażami pożarnymi, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 63 z dnia 23.XII.1946 r. zarządziło utworzenie w urzędach wojewódzkich, wydziale administracyjnym lub samorządowym w zależności od uznania wojewodów, oddziałów do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami o zakresie działania, przewidzianym dla inspektorów do spraw pożarniczych.

Stanowiska inspektorów do spraw pożarniczych w urzędach wojewódzkich zostały zniesione.

Zastępstwo wojewodów (starostów) w woj. (powiatowych) radach W. F. i P. W. W myśl art. 9 dekretu z dnia 16.I.1946 r. o utworzeniu urzędów rad wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego (Dz. U. R. P. Nr 3, poz. 25), w skład poszczególnych wojewódzkich rad W. F.i i P. W. wchodzą jako członkowie z ramienia władz administracji ogólnej wojewoda i naczelnicy wojewódzkich wydziałów zdrowia oraz pracy i opieki społecznej, zaś w myśl § 12 rozp. wykonawczego z dnia 4. VII. 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 219) w skład poszczególnych pow. rad W. F. i P. W. — starostowie. Art. 10 ust. 4 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19.I.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. Nr 80, poz. 555 z 1936 r.) daje wojewodzie, jako przedstawicielowi Rządu prawo i obowiązek uzgadniania działalności administracji cywilnej z potrzebami obrony Państwa, zaś art. 24 p. 2 tegoż rozporządzenia nakłada na wojewodę obowiązek inicjowania i kierowania współdziałaniem czynników społecznych w akcji przysposobienia wojskowego.

Organem pracy wojewody w tych sprawach jest wydział wojskowy, który poza specjalnymi sprawami z dziedziny obrony Państwa koordynuje również działalność innych komórek urzędu wojewódzkiego przy załatwianiu przez nie spraw, związanych z obroną Państwa, stąd zachodzi konieczność brania czynnego udziału w pracach wojewódzkich rad W. F. i P. W. naczelników wojewódzkich wydziałów wojskowych. Analogicznie przedstawia się sprawa w starostwach, gdzie w pracach powiatowych rad W. F. i P. W. powinni brać udział kierownicy referatów wojskowych starostw. Potrzebę tę również uznała Państwowa Rada W. F. i P. W., która powzięła uchwałę o konieczności nowelizacji dekretu z dnia 16.I.1946 r. w tym kierunku, aby w skład woj. rad W. F. i P. W. poza osobami, wymienionymi w dekrecie — wchodzili również naczelnicy wydziałów wojsk., a w skład pow. rad W. F. i P. W. — kierownicy referatów wojskowych starostw.

Wobec tego jednak, że kwestia nowelizacji dekretu jest sprawą dłuższego czasu, a warunki życiowe wymagają już obecnie udziału i współpracy wyżej wymienionych osób w radach W. F. i P. W., Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 1 z dn. 14.I.1947 r zaleciło, aby wojewodowie (prezydenci miast Warszawy i Łodzi) i starostowie wyznaczyli jako swoich stałych zastępców do woj. (pow.) rad W. F. i P. W. — naczelników wydziałów wojskowych (kierowników referatów wojsk.), którzy w razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniach i pracach rad wojewodów (starostów), będą ich zastępowali lub też przy ich obecności będą im towarzyszyli, nie wchodząc w skład tych rad.

Właściwość okręgowej władzy nadzorczej do wydawania świadectw zdolności do zawarcia małżeństwa. Okólnik Ministerstwa Administracji Publicznej Nr 64 z dnia 23.XII.1946 r., skierowany do wojewodów i prezydentów m. st. Warszawy i m. Łodzi omawia sprawę wydawania świadectw zdolności do zawarcia związku małżeńskiego, według prawa polskiego, potrzebnych dla obywateli polskich do sporządzenia odnośnych aktów stanu cywilnego za granicą.

Okólnik ten w szczególności wyjaśnia, że o właściwości okręgowej władzy nadzorczej do wydania obywatelowi polskiemu świadectwa zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa za granicą decyduje ostatnie miejsce zamieszkania w kraju.

Do czasu wydania rozporządzenia o rejestracji stanu cywilnego obywateli polskich za granicą, omawiane świadectwa będą wydawane przez polskie urzędy konsularne tym obywatelom polskim za granicą, którzy na obszarze Państwa Polskiego nigdy nie zamieszkiwali lub których poprzednie miejsce zamieszkania w kraju, nie da się ustalić.

W dalszym ciągu okólnik omawia tryb wnoszenia podań o wydanie takich świadectw, ustalając, że podania te mają być wnoszone

za pośrednictwem polskich urzędów konsularnych lub wprost do właściwej okręgowej władzy nadzorczej. Do podania należy dołączyć oświadczenie, że nie zachodzą przeszkody do zawarcia małżeństwa według polskiego prawa małżeńskiego, a w wypadku, gdy strona pozostawała już w związku małżeńskim, winna ponadto przedstawić dowód ustania poprzedniego małżeństwa. Wydanie świadectwa następuje po przeprowadzeniu dochodzeń, że nie ma przeszkód do zawarcia małżeństwa według prawa polskiego. Dochodzenie należy przeprowadzić w miejscu ostatniego miejsca zamieszkania strony w kraju, a gdy miała ona jeszcze inne miejsce, gdzie byłyześrodkowane jej interesy życiowe, należy dochodzenia przeprowadzać również i w tym miejscu.

Korespondencja ze stronami za granicą, oraz przesyłanie im świadectw winny odbywać się za pośrednictwem polskich placówek konsularnych.

Wobec wejścia w życie z dniem 1.I.1946 r. nowego prawa małżeńskiego, okólnik M. S. W. Nr 65 z dnia 17.VIII.1936 r. w sprawie świadectw zdolności do zawarcia małżeństwa (Dz. Urzęd. M. S. W Nr 23, poz. 164), przestał być aktualny.

Do okólnika dołączony jest ustalony wzór świadectwa zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa.

Opłaty od podań, wnoszonych do prezydentów miast jako starostów grodzkich. W związku z zapytaniem jednego z wojewodów w sprawie opłat stemplowych od podań, wnoszonych do prezydentów miast wydzielonych, w wypadkach, w których pełnią oni zarazem funkcje starostów grodzkich w myśl art. 29 dekretu P.K.W.N z dnia 23.XI.1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 14, poz. 74), Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 3 z dnia 15 stycznia 1947 r. wyjaśniło wojewodom co następuje:

W myśl art. 114 ust. 2 ustawy o opłatach stemplowych z dn. 1 lipca 1926 r. (Dz. U.R. P. Nr 64, poz. 404 z 1935 r.) ze zmianami, wprowadzonymi dekretem z dnia 20 marca 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 14. poz. 100), podania, wnoszone do związków samorządowych w sprawach, należących do ich zakresu działania, nie podlegają opłatom stemplowym. Od podań takich związki samorządowe pobierają opłaty administracyjne na podstawie art. 10 pkt. 1 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 19, poz. 129).

Ponieważ podania, wnoszone w sprawach, w których prezydenci miast pełnią czynności starostów grodzkich, załatwiane są tak samo, jak podania w sprawach samorządowych, a miasta wydzielone z tytułu omawianych czynności ich organów nie otrzymują żadnego wynagrodzenia ze Skarbu Państwa, przeto należy stanąć na stanowisku,

że również te podania są wolne od państwowych opłat stemplowych, natomiast podlegają opłatom samorządowym, których wysokość, dostosowana ściśle do wysokości odpowiednich opłat stemplowych, określonej w wyżej wymienionej ustawie o opłatach stemplowych, powinna być ustalona w statucie opłat administracyjnych.

Zastosowanie przepisów o uposażeniu pracowników państwowych do członków organów wykonawczych i pracowników związków samorządu terytorialnego. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 4.XII.1946 r. L. dz. III-SO/7305/46 wyjaśniło, że do pracowników związków samorządu terytorialnego, objętych przepisami rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 30.XII. 1934 r. z późniejszymi zmianami, należy stosować nową tabelę uposażeń pracowników państwowych, wprowadzoną dekretem z dnia 19.IX.1946 r. (Dz. Ust. Nr 51, poz. 287) wraz ze stawkami dodatków, przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 12.IX.1946 r. (Dz. Ust. Nr 51, poz. 291).

Nowe stawki dodatku funkcyjnego mają zastosowanie na zasadach, wyłuszczonych w piśmie okólnym z dnia 9.VII.1946 r. L. dz. III-SO/3341/46.

Co się tyczy dodatku służbowego, to pracownicy otrzymujący dodatek służbowy w wysokości od zł 105 do zł 160 włacznie otrzymują obecnie zł 300, od zł 180 do zł 260—zł 400, od zł 340 do zł 370 zł 500, od zł 455 do zł 570 — zł 600, od zł 670 do zł 750 — zł 1.000, od 800 do zł 900 — zł 1.200.

Ponieważ dekret z dnia 19.IX.1946 r., jak również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12.IX.1946 r. weszły w życie z mocą obowiązującą od dnia 1.IX.1946 r., należy w związkach samorządu terytorialnego, gdzie dotychczas to nie nastąpiło, wprowadzać niezwłocznie nowe stawki uposażenia i dodatków oraz wyrównać zaległe różnice od dnia 1.IX.1946 r.

Udzielenie poparcia Towarzystwu Przyjaciół Młodzieży Szkół Wyższych. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5.IX.1946 r. zostało prawnie powołane do życia stowarzyszenie wyższej użyteczności pod nazwą „Towarzystwo Przyjaciół Młodzieży Szkół Wyższych" z siedzibą władz naczelnych w Warszawie i nadany temu stowarzyszeniu statut. Stowarzyszenie przejęło zadanie i cele dawnego „Towarzystwa Przyjaciół Młodzieży Akademickiej".

Zgodnie z §§ 5 i 6 statutu, Towarzystwo roztacza opiekę nad młodzieżą szkół wyższych, studiującą w kraju i za granicą oraz odbywającą specjalne wstępne studia do szkół wyższych (lata wstępne, kursy wyższe i t. p.) w zakresie jej potrzeb materialnych i kultural-

nych. Celem tej działalności jest stworzenie takich warunków moralnych i materialnych, w których słuchacze szkół wyższych mieliby zapewnioną możność kształcenia się, doskonalenia oraz wychowania w duchu demokratycznym na światłych i twórczych obywateli Rzeczypospolitej. Stowarzyszenie rozpoczęło już swą działalność i posiada oddziały w szeregu ośrodków wojewódzkich, gdzie mieszczą się wyższe uczelnie.

Doceniając w pełni rolę i znaczenie osiągnięć Towarzystwa dla uzupełnienia kadr polskiej inteligencji pracującej o wykształceniu wyższym, oraz dla rozwoju polskiej nauki, kultury i sztuki, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 6.XII.1946 r Nr IIP. 4486/46 prosiło wojewodów i prezydentów m. st. Warszawy i m. Łodzi o osobiste stałe interesowanie się pracami Towarzystwa na ich terenie działania oraz udzielanie mu wszelkiej pomocy.

Wsprawie przekazania samorządowi terytorialnemu upaństwowionych przedsiębiorstw. W związku ze sprawą przekazania związkom samorządu terytorialnego upaństwowionych przedsiębiorstw Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dn. 21.XII 1946 r. L. dz. III.SO/6547/46, skierowanym do wojewodów oraz prezydentów m. st. Warszawy i m. Łodzi, zawiadamia, że w najbliższym czasie rozpoczyna swe prace Komitet, powołany na podstawie art. 5 ustawy z dnia 3.I.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. Ust. Nr 3, poz. 17) do rozpatrywania wniosków samorządu i spółdzielczości o przekazanie im upaństwowionych przedsiębiorstw.

Zainteresowane związki samorządu terytorialnego mogą wnioski przesłać bezpośrednio do Komitetu, który zostaje utworzony przy Centralnym Urzędzie Planowania w Warszawie, ul. Senacka Nr 3A. Odpisy wniosków należy przedkładać w drodze służbowej Ministerstwu Administracji Publicznej celem umożliwienia Ministerstwu zajęcia stanowiska i poparcia wniosków przez swego delegata w Komitecie.

Wnioski powinny być sporządzone w sposób i na zasadach, podanych w piśmie okólnym Ministerstwa z dnia 22.VIII.1946 r. L. dz III-SO-2384/46.

Akta stanu cywilnego z Niemiec. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dn. 23.XII.1946 r. Nr IV.ASC. 5442/46, podało do wiadomości urzędów wojewódzkich, że jest w posiadaniu pewnej ilości akt stanu cywilnegño z lat 1945—1946, dotyczących obywateli polskich, przebywających swego czasu na terenie Niemiec Akta te sporządzone zostały w niemieckich urzędach stanu cywilnego w następujących miejscowościach.

Akty urodzenia:

1) ReckligHausen
2) Siegen
3) Teklenburg
4) Sorst
5) Brilon
6) Walendorf
7) Sassenberg
8) Lündighausen
9) Beckum
10) Spandau
11) Charlottenburg
12) Friedenberg
13) Unna
14) Arnsberg
15) Hamburg
16) Berlin-Neuhöln
17) Hepenheim
18) Wittenberg
19) Iserlohn
20) Wittgestein
21) Herne

Akty małżeństw:

1) Unna
2) Iserlon
3) Lündinghausen
4) Beckum
5) Teklenburg
6) Oldenburg
7) Reklinghausen
8) Brilon
9) Warendorf
10) Spandau
11) Gottingen
12) Minden
13) Watenstadt
14) Rhein-Wupper
15) Dortmund
16) Lipstadt
17) Lindenschein
18) Siegen
19) Ennepe-Ruhr
20) Maschede
21) Stadthagen
22) Altena
23) Braunschweig
24) Münster
25) Arnsberg
26) Wamm
27) Trest
28) Delmond
29) Zuffenhausen
30) Esslingen
31) Berlin-Neuhöln
32) Koblenz-Hochheim

Zainteresowane urzędy i osoby, pragnące uzyskać odpisy wspomnianych aktów, mogą zwracać się o nie do Ministerstwa.

Wydawanie zaświadczeń i wyciągów z akt stanu cywilnego dla celów ubezpieczeń społecznych. Wobec stwierdzonych przypadków odmowy ze strony urzędów stanu cywilnego wydawania bezpłatnie osobom zainteresowanym, względnie instytucjom ubezpieczeniowym krajowym i zagranicznym zaświadczeń i wyciągów z akt stanu cywilnego, potrzebnych do uzyskania rent ubezpieczeniowych, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 30.XII. 1946 r. L. dz. IV.-ASC. 6676/46, przypomina, że zgodnie z art. 89 ust.

2 lit. b) prawa o aktach stanu cywilnego (poz. 272 Dz. Ust. z 1945 r.) omawiane wyciągi i zaświadczenia nie podlegają żadnym opłatom.

Wydobywanie dokumentów z terenu Z. S. R. R. W sprawie wydobywania oryginałów lub kopii dokumentów z terenu Z. S. R. R., Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 18. I. 1947 r. L. dz. IV. ASC. 6748/46 podało do wiadomości wyjaśnienie Wydziału Konsularnego Ambasady R. P. w Moskwie wedle którego, osoby interesowane, pragnąc uzyskać dokumenty, powinny do podań swoich dołączać odpowiednio wypełniony (w 2 egzemplarzach) formularz informacyjny według ustalonego wzoru. Podania, do których formularzy nie dołączono, będą pozostawione bez rozpatrywania.

Dodatek samorządowy dla przewodniczącego wydziału powiatowego i jego zastępcy. W sprawie obliczania wysokości dodatku samorządowego, należnego starostom, jako przewodniczącym wydziałów powiatowych oraz wicestarostom jako ich zastępcom, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym do Wojewodów z dnia 21.I.1947 r. L. dz. III — SO/58/47 wyjaśniło co następuje:

Zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 23.III 1939 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. Ust. Nr 35, poz. 294), dodatek samorządowy, wypłacany z funduszów powiatowego związku samorządowego wynosi dla przewodniczącego wydziału powiatowego — 100%, a dla jego urzędowego zastępcy — 25% uposażenia, pobieranego ze Skarbu Państwa. Wszelkie premie oraz zapomogi nie stanowią części składowej uposażenia, nie mogą przeto być brane pod uwagę przy obliczaniu dodatku.

Nie mogą być również brane w rachubę przy obliczaniu dodatku samorządowego przyznane starostom powiatowym uchwałą Rady Ministrów z dnia 17.X.1946 r. kwoty ryczałtowe w wysokości 10.000 zł miesięcznie na wydatki związane z pełnieniem ich urzędu oraz wicestarostom powiatowym uchwałą z dnia 31.X.1946 r. w wysokości 5.000 zł miesięcznie.